

Strategisk planering för friluftsliv och hållbarhet i Jämtlands län och dess fjällkommuner

En analys av planerings- och strategidokument samt intervjuer med olika aktörer på regional och lokal nivå

Rosemarie Ankre, Fredrik Olausson och Sandra Wall-Reinius



Strategisk planering för friluftsliv och hållbarhet i Jämtlands län och dess fjällkommuner

En analys av planerings- och strategidokument samt intervjuer med olika aktörer på regional och lokal nivå

Rosemarie Ankre, Fredrik Olausson och Sandra Wall-Reinius

MISTRA Sport & Outdoors, 2023:4

Författare: Rosemarie Ankre, Fredrik Olausson och Sandra Wall-Reinius

Omslagsfoto: Matilda Meijerborg

ISBN: 978-91-89786-14-1

Innehållsförteckning

Sammanfattning	i
Inledning	1
Bakgrund	1
Fysisk planering och förvaltning på olika nivåer	4
Metod och material	10
Dokumentanalys	10
Semistrukturerade intervjuer	13
Resultat	16
Friluftsliv i regionala plan- och styrdokument samt i strategier för Jämtlandsfjällen	16
Friluftsliv i kommunala styrdokument och riktlinjer i Jämtlandsfjällen	21
Bergs kommun	21
Härjedalens kommun	26
Krokoms kommun	31
Strömsunds kommun	35
Åre kommun	42
Förekomsten av begreppet "friluftsliv" i kommunala dokument	48
Fördjupande intervjuer	50
Organisation och ansvar för friluftspolitik	50
Friluftsliv som begrepp	51
Hållbar utveckling och miljömässig påverkan av friluftsliv	53
Riksintresse för friluftsliv – avvägningar och konflikter Jämtlandsfjällen	57
Planering och förvaltning för friluftsliv	62
Dialog som verktyg i planering för friluftsliv	66
Diskussion	70
Referenser	77
Bilaga 1. Skyddad natur och riksintressen för rennäring, naturvård och friluftsliv i Jämtlands län	85
Bilaga 2. Intervjuguide	87
Bilaga 3. Översikt av de analyserade dokumenten med förkortningar	90

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att bidra till ett förbättrat kunskapsunderlag inom planering och besöksförvaltning för att bidra till en ökad hållbarhet inom friluftsliv.

Utifrån studier i Jämtlandsfjällen vill vi skapa förståelse och kunskap om hur friluftslivet samt dess miljöpåverkan på mark- och vattenmiljöer lyfts och hanteras i planering och förvaltning. Vi studerar hur friluftsliv beaktas och definieras i planering samt hur det lyfts i samband med hållbarhet med särskilt fokus på miljömässig påverkan. Syftet är också att beskriva och analysera betydelsen av planering och förvaltning i samband med friluftslivsfrågor där vi bland annat har utgått från tillväxt och besöksnäring, miljö och naturvård, folkhälsa samt riksintressen och intressekonflikter.

Den geografiska avgränsningen är Jämtlands läns fjällkommuner vars västliga delar ligger i fjällkedjan: Berg, Härjedalen, Krokom, Strömsund och Åre. Det är ett geografiskt område med olika intressen som energi, skogsnäring, rennäring, rekreation, idrott och turism som nyttjar naturresurserna. I vår studie har vi gjort dokumentanalyser av regionala och kommunala plan-, handlings- och strategidokument. Utöver det har semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner och representanter för olika myndigheter och organisationer genomförts.

Inledningsvis har vi identifierat hur ofta friluftsliv omnämns, samt i vilken kontext, i olika dokument. Resultaten visar att begreppet friluftsliv mer eller mindre är frånvarande i de regionala dokumenten, medan det i jämförelse nämns relativt ofta i kommunernas översiktsplaner men i stort sett inte alls i övergripande visions- och strategidokument.

Generellt sett är kunskapen om vad friluftsliv är och hur det definieras relativt låg bland de intervjuade. Det blir tydligt att friluftsliv ses som aktiviteter i naturen som "bara" sker. Till viss del ses möjligheter med fysisk planering, men administrativa gränser och splittrad ansvars- och arbetsfördelning gör det svårt att få ett helhetsgrepp om friluftslivsfrågor. Det är en utmaning att olika vokabulär, begrepp och synonymer används samt att synen på vad friluftsliv är skiljer sig åt inom en kommun, mellan kommuner och i förhållande till länsstyrelse. Det gäller även innebörden av begreppen *friluftsliv* respektive *rörligt friluftsliv* som är förvirrande och

blandas i översiktsplanerna. Intervjuerna visat att kunskapen om skillnader mellan friluftsliv och rörligt friluftsliv är låg.

Det finns få konkreta beskrivningar av friluftslivets miljöpåverkan i översiktsplanerna. Några av kommunerna tar upp ökat slitage på naturen, friluftslivets störning på rennäring och minskad tillgång till det som kan beskrivas som tysta miljöer. Några kommuner tar upp övergripande åtgärder för att minska såväl slitage på miljön som konflikter kring markanvändningen. Bland annat nämner Åre och Berg zonerings och andra åtgärder som förstärkning av friluftslivets infrastruktur i form av leder genom känsliga naturtyper. Det finns få beskrivningar om friluftslivets negativa miljöpåverkan i dokumenten. Sammantaget beskrivs friluftslivet generellt som positivt även om viss oro finns vad gäller markslitage och konflikter mellan friluftsliv och andra markanvändare. Vår slutsats är att det är en splittrad och otydlig ansvarsfördelning inklusive organisation i samband med friluftslivfrågor, vilket gör det mer utmanande att få en helhetsbild av friluftslivets konsekvenser. En otydlig ansvarsfördelning gör det också svårare med samordning och samverkan inom kommunen. Det finns utmaningar med att friluftsliv och dess konsekvenser osynliggörs genom många olika definitioner och omskrivningar, vilket bidrar till otydlighet och osäkerhet kring vad som menas bland aktörer och vem som arbetar med vad.

Utifrån dokumentanalysen drar vi slutsatsen att naturområden för friluftsliv tydligare bör lyftas fram i kommunernas översiktsplanering. Resultaten visar att trots att naturen och möjligheter till friluftsliv utgör en viktig del av fjällkommunernas attraktionsvärde och används som argument för turismutveckling och inflyttning till regionen, har friluftslivet en undanskymd roll i det kommunala arbetet och i den fysiska planeringen. När friluftsliv ses som en reseanledning samtidigt som marknadskrafter eller ideella initiativ driver utvecklingen av till exempel spår och leder, kan vi fundera över vilken roll kommunerna har när centrala delar av friluftslivets infrastruktur läggs utanför den kommunala verksamheten. Sammantaget kan vi dra slutsatsen att kunskapen om friluftsliv och den svenska friluftspolitikerna är förhållandevis låg i de undersökta kommunerna och en möjlig förklaring till detta kan vara att man inte ser de indirekta ekonomiska vinsterna. Slutsatsen är att friluftslivet och dess konsekvenser är en angelägenhet som kommunerna undviker och då inte heller tar ansvar för.

Vår studie visar att friluftslivet behöver få starkare ställning inom den kommunala fysiska planeringen.

För att bättre kunna hantera och åtgärda konflikter mellan olika aktiviteter och andra nyttjare av naturområden finns ett stort behov av ett större kommunalt och regionalt helhetsansvar för planering av friluftsliv. Vi ser också att det saknas en helhetssyn kring frågor om friluftsliv och långsiktiga ekologiska effekter utifrån ett landskapsperspektiv. Detta eftersom frågor som rör exempelvis miljö kvalitetsmål, biologisk mångfald, folkhälsa, riksintressen och näringsliv är sektoriserat inom planering och förvaltning på lokal och regional nivå.

Avslutningsvis vill vi tacka de som har medverkat i intervjuerna samt våra deltagare i projektets lärandegrupp som har bidragit med dokument samt givit återkoppling på rapporten. Tack även till forskningsassistent Mariann Mannberg som har bidragit till dokumentanalysen.

Inledning

Bakgrund

Människor ägnar sig åt friluftsliv av en mängd olika anledningar, exempelvis för välbefinnande, förbättrad fysisk och mental hälsa och stärkta sociala relationer. Samtidigt påverkas naturen av människors friluftsansktiviteter, vilka riskerar att störa djur och skada växter samt förorena luft, vatten och mark (läs mer om miljöpåverkan från friluftsliv och idrott i McCullough m.fl., 2018 och andra rapporter från [Mistra Sport & Outdoors](#)).

I hållbart nyttjande av naturmiljöer tas inte bara hänsyn till ekologiska och miljömässiga värden utan också till olika aktörer, intressen och näringar. Det är den fysiska planeringens uppgift att fastställa hur mark och vatten ska användas, balansera olika intressen och hantera mål- och intressekonflikter, exempelvis att tillgängliggöra naturområden för friluftsliv och samtidigt skydda och bevara natur (Emmelin m.fl., 2010).

Friluftsliv som en viktig del i tillväxt och regional utveckling, naturvård, bättre hälsa och som en del i livskvalitet uppmärksammas allt mer. Det saknas dock en helhetssyn på frågor kring friluftsliv och långsiktiga effekter då frågor som rör exempelvis miljö kvalitetsmål, biologisk mångfald, folkhälsa, riksintressen och näringsliv är sektoriserat inom planering och förvaltning (Laven m.fl., 2015). Dessa utmaningar, med så kallade "stuprör" och att mål och strategier kan se olika ut på olika geografiska nivåer (lokalt, regionalt och nationellt), utgör några av utgångspunkterna i vår forskning.

Centralt för temat "Hållbar användning av mark och vatten" inom forsknings- och samverkansprogrammet Mistra Sport & Outdoors är att analysera hur ett hållbart friluftsliv med begränsad miljöpåverkan kan uppnås genom planering och förvaltning, och särskilt hur frågorna hanteras i den kommunala översiktsplaneringen. Målet är att förbättra kunskapsunderlaget och utveckla arbetsprocesser i fysisk planering och i beslut som rör förvaltning - för att därigenom bidra till ökad hållbarhet inom friluftsliv. Även idrott ingår i programmet, men vi har avgränsat denna delstudie till friluftsliv.

Syftet med studien är att beskriva och analysera betydelsen av planering och förvaltning i samband med friluftslivsfrågor i Jämtlandsfjällen. Vilken ställning friluftsliv har som intresse i kommunal planering är av central betydelse i studien. Det är också av betydelse i vilken kontext som friluftsliv framkommer, exempelvis miljö och naturvård, folkhälsa, tillväxt och besöksnäring, riksintressen och intressekonflikter.

Vi har valt att studera Jämtlandsfjällen med förhoppningen om att skapa förståelse och kunskap om hur friluftslivet och dess miljöpåverkan på mark- och vattenmiljöer synliggörs och hanteras i planering och förvaltning. Vi avgränsar oss till Jämtlands läns fjällkommuner, det vill säga Berg, Härjedalen, Krokom, Strömsund och Åre (figur 1). Dessa kommuner ligger även inom de västra delarna av Region Jämtland Härjedalen. Det är ett geografiskt område med många olika intressen som energi, skogsnäring, rennäring, rekreation, idrott och turism som nyttjar naturresurserna. I Jämtlandsfjällen finns förutom statlig mark en stor mängd privata markägare (av skog och jordbruksmark). Området inkluderar även naturskydd och riksintressen (se bilaga 1).



Figur 1. Karta över Jämtlands län med kommuner. Källa: Regionfakta.

En föreliggande studie av Pettersson Forsberg m.fl. (2014) är av relevans för vårt arbete. Deras studie bygger på en enkät som skickades till Sveriges samtliga kommuner år 2008. Den visade att en majoritet av kommunerna nyttjade friluftsliv i marknadsföring och framhävde friluftslivets värde i översiktsplaner och policydokument, men prioriterade olika exploateringsfrågor i fördjupade översiktsplaner (som är juridiska dokument). Friluftsliv var utspritt i översiktsplanerna utan en samlad behandling och nära 75 procent av kommunerna saknades fördjupade översiktsplaner som särskilt beskrev förutsättningar för friluftsliv. Få kommuner hade friluftsplaner och var tionde kommun saknade en tjänsteperson med ansvar för friluftsliv. Sammantaget visade studien att i den kommunala planeringen var friluftslivet svagt i jämförelse med hur det inkluderades i centrala regelverk och policys (för översikt, se Petersson Forsberg m.fl., 2014). Med detta som utgångspunkt vill vi studera friluftslivets ställning i fjällkommunernas planering och förvaltning eftersom det är avvägningar som ska ske mellan många olika intressen.

Den officiella definitionen av *friluftsliv* är "vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling" (SFS 2003:133). Begreppet "friluftsliv" är omfattande och engagerar många människor i Sverige med olika aktiviteter och i olika sammanhang, exempelvis promenader, cykling, trädgårdsarbete, skidåkning eller segling (Fredman m.fl., 2019). Genom att ta ett brett grepp om definitionen av friluftsliv fångas också vardagliga vistelser upp som ofta sker i nära natur (se Emmelin m.fl., 2010). Likt friluftsliv så är naturupplevelser också en central del av naturturism, men som "... omfattar människors aktiviteter när de vistas i naturområden utanför sin vanliga omgivning." (Fredman m.fl., 2009a s. 24). *Naturturism* utgår ofta från friluftaktiviteter som i en turistisk kontext blir kommersiella. Vi vill också inkludera *besöksförvaltning* som begrepp i vår studie. Det syftar till att i naturområden balansera goda besökarupplevelser med att bevara naturvärden: "Att underlätta och förvalta användningen av ett naturvårdsområde så att upplevelsen för besökarna och det lokala värdeskapandet blir största möjliga, förståelsen för skydd höjs och bevarandevärden värnas." (Miljödirektoratet, 2015 s. 7., författares översättning). Samtidigt förändras hela tiden innebörden av begreppet friluftsliv utifrån olika gränsdragningar, samhällsfenomen och nya aktiviteter av skilda grupper (Fredman m.fl., 2014). Till exempel finns det ett motoriserat friluftsliv med båtliv och snöskoteråkning. Hur man ur ett planerings- och förvaltningsperspektiv beaktar och definierar friluftsliv är därför intressant och relevant att studera för en framtida hållbar utveckling.

Utifrån ovan är det relevant att lyfta följande frågeställningar med Jämtlandsfjällen som utgångspunkt:

- Hur definieras, beskrivs och organiseras friluftsliv på regional och kommunal nivå?
- Hur beskrivs och inkluderas miljöpåverkan samt hållbar utveckling av friluftsliv i planering och förvaltning?
- Hur beskrivs riksintresse för friluftsliv och avvägningar mellan olika riksintressen?
- Vilka mål- och intressekonflikter kopplat till friluftsliv kan identifieras på regional och lokal nivå?
- Vilka kopplingar görs mellan friluftsliv och hälsa?
- Hur sker dialog mellan markägare, skilda markanvändningsintressen och planerande myndigheter?

Ovanstående frågor besvaras genom dokumentanalyser och semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner. Genom denna studie identifierar och analyserar vi inledningsvis strategier och planer på regional och lokal nivå vilka berör friluftsliv och dess effekter på miljö. På regional nivå har Region Jämtland-Härjedalens regionala utvecklingsstrategi analyserats tillsammans med ett antal underliggande strategier som rör tillväxt och miljö. Vi har även analyserat handlingsplan för klimatanpassning samt rapport gällande klimatförändringar av Länsstyrelsen Jämtland, ett visions- och strategidokument av Stiftelsen Gaaltje samt Region Jämtland Härjedalens folkhälsopolicy. På lokal nivå har vi analyserat översiktsplaner, tillsammans med övergripande dokument gällande tillväxt-, miljö- och folkhälsostategier och program inom områdets fjällkommuner. Utöver dokumentanalyserna har vi genomfört semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner från Länsstyrelsen Jämtland och fjällkommuner samt representanter för Sametinget och Lantbrukarnas riksförbund (se ytterligare beskrivning i nedan metodavsnitt).

Fysisk planering och förvaltning på olika nivåer

Mark och vatten är tillgångar som vi människor använder och konkurrerar om på olika sätt, vilket också visar betydelsen av hållbarhet utifrån ett bevarandeperspektiv (Nyström & Tonell, 2012). Syftet med fysisk planering är att fastställa hur mark- och vattenområden ska användas samt att balansera olika intressen och hantera konflikter. I Sverige kan vi identifiera olika nivåer som styr den fysiska planeringen. Till exempel är Agenda 2030 för hållbar utveckling en handlingsplan som är antagen av FN:s

medlemsstater och som därmed är en viktig del i olika svenska myndigheters, regioners och kommuners arbeten. I och med medlemskapet i Europeiska unionen (EU), omfattas Sverige av EU:s lagstiftning. I samband med friluftsliv är det märkbart utifrån skyddad natur som Natura 2000, samt fågeldirektivet (år 1979) och art- och habitatdirektivet (år 1992), vilka är införlivade EU-bestämmelser i den svenska lagstiftningen. År 2020 presenterades även en strategi för biologisk mångfald till 2030 av EU-kommissionen. Förutom att inkludera naturskydd och att återställa natur är målet med strategin att få ytterligare rättsligt skydd av både landytor och havsområden inom EU (Naturvårdsverkets webbsida, 26 april 2023).

Fysisk planering är alltså ett viktigt verktyg för hållbar användning av mark och vatten där det finns olika mål med tillhörande åtgärder och som är beslutna av den svenska riksdagen och regeringen. En del i det nationella hållbarhetsarbetet är de 16 miljökvalitetsmålen. Dessa beskriver den svenska miljöns framtida tillstånd utifrån allmänna och övergripande mål för kvalitet och villkor för svensk natur och kultur med syftet att skapa hållbar utveckling och konkretisera det svenska miljöarbetet. Miljökvalitetsmålen ska ses som vägledning för hela samhällets miljöarbete. Ett av målen är "Storslagen fjällmiljö" där riksdagen har definierat följande:

"Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskild värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar." (Sveriges miljömåls webbsida, 3 april 2023).

Miljökvalitetsmålen praktiska betydelse kan diskuteras eftersom de är policy och därmed något som länsstyrelser och kommuner ska sträva mot, men där det inte finns några regleringar eller krav specificerade (Ankre, 2019). När denna rapport skrivs (april 2023) anges det på Sveriges miljömåls webbsida att målet "Storslagen fjällmiljö" inte nås och att utvecklingen i miljön är negativ. En av utmaningarna som beskrivs i miljömålet "Storslagen fjällmiljö" är förutsättningarna för den fortsatta renskötseln, vilken är en del i att det finns ett betespräglat fjällandskap och som också är viktig för biologisk mångfald (Sveriges miljömål webbsida, 3 april 2023; se även Axelsson Linkowski, 2012). Det är samtidigt det betespräglade fjällandskapet som lockar till friluftsliv och turism. Av vikt vad gäller friluftsliv inom Sápmi är Rennäringslagen (SFS 1971:437), enligt vilken det

är olagligt att störa betande renar. Från 1 mars 2022 finns Konsultationsordningen som lag. Den ska säkerställa samernas rätt till delaktighet i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället och stärka deras inflytande. Lagen kommer att omfatta även kommuner och regioner från och med 2024. Regeringen och statliga myndigheter har nu en lagstadgad skyldighet att konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna (SFS: 2022:66). Sametinget företräder det samiska folket och deras allmänna intressen, medan samebyar, som är ekonomiska föreningar, konsulteras när de särskilt berörs och om det finns skäl (Sametinget webbsida, 3 april 2023).

Regeringen har även fastställt tio nationella mål för friluftslivspolitik (2012/13:51) så att förutsättningarna för att utöva friluftsliv ska förbättras: *"Det övergripande målet för de tio målen är att är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet."* (Naturvårdsverkets webbplats 8 juni, 2023). Naturvårdsverket är den samordnande myndigheten för att följa upp målen tillsammans med andra myndigheter. Friluftsmålen är följande: Tillgänglig natur för alla; Starkt engagemang och samverkan för friluftsliv; Allemansrätten, Tillgång till natur för friluftsliv; Attraktiv tätortsnära natur; Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling; Skyddade områden som resurs för friluftsliv; Ett rikt friluftsliv i skolan; Friluftsliv för god folkhälsa; samt God kunskap om friluftslivet (Naturvårdsverket webbsida, 3 april 2023).

Även i friluftslivspolitik orsakar gränsen mellan friluftsliv och turism förvirring kring begreppen. Naturturism och friluftsliv ingår som en del av det nationella friluftsmålet gällande *"Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling"*. Det framgår att: *"Riksdagens mål om hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling innebär att friluftsliv och turism bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark, hållbar utveckling och regional tillväxt."* (Naturvårdsverkets webbsida, 28 maj 2023). Det i sig kan alltså bidra till viss förvirring i definitioner och hantering av frågorna.

Som ett paraply över den fysiska kommunala planeringen och naturvårdsplaneringen i Sverige finns den reglerande lagstiftningen genom Plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB). I PBL regleras hur mark, vatten och byggande ska planläggas och det är bland annat i denna lag det

är fastställt att alla kommuner måste ha en översiktsplan. I MB framgår att alla ska "visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen" vilket kopplas till allemansrätten. Den har stöd i grundlagen, men inte är en lag i sig. I korta ordalag möjliggör allemansrätten att vi fritt kan röra oss i naturen med möjlighet till att vara på annans mark utan lov vilket även inkluderar privat mark. Allemansrätten är därmed grundläggande för det svenska friluftslivet. Men det finns också skyldigheter och friheten att röra sig och utöva olika aktiviteter i natur- och kulturlandskapen kan regleras i tid och rum genom exempelvis skyddade områden (se Naturvårdsverkets webbsida gällande allemansrätten). Exempelvis har Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) allemansrätt för kommersiell verksamhet som ett arbetsområde kopplat till äganderättsliga frågeställningar (LRF webbsida, 3 april 2023).

I MB omnämns även områden för riksintresse i samband med friluftsliv; dessa ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Ett riksintresse är ett område som en myndighet har pekat ut som nationellt värdefullt för exempelvis friluftsliv, totalförsvaret, rennärning, fiske, vindkraft, järnväg, natur och kultur. De nationella myndigheternas anspråk på riksintressen anges i 3:e och 4:e kapitlet i MB (se Boverkets webbsida för översiktlig information om riksintressen). Det är dock först när en kommun anger i sin översiktsplan hur man tänker förhålla sig till riksintresset som det får en betydelse samt att det blir juridiskt bindande först genom en detaljplan. Om inte detta räcker för att skydda området, så kan det gå vidare till att bilda naturreservat. Det finns flera utmaningar med riksintressen som har uppmärksammats, bland annat Emmelin och Lerman (2006) lyfter begränsad information, otydliga gränser och olika missuppfattningar av vad benämningen av ett riksintresse innebär. I Jämtlandsfjällen finns det flera olika riksintressen i ett och samma område, men med olika sektorsintressen där lagstiftningen klargör att totalförsvaret alltid ska ha företräde. Hur andra riksintressen ska prioriteras och balanseras mot varandra är en fråga för kommunen (vilket ska inkluderas i översiktsplanen) följt av ett granskningsyttrande av länsstyrelsen.

Friluftsliv kopplas också till hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling utifrån att natur- och kulturlandskap har starka upplevelsevärden. Attraktiviteten regionalt och lokalt stärks av friluftsliv och naturbaserad turism, vilket framgår i frilufts målet för "Hållbar regional tillväxt..." (se Naturvårdsverkets webbsida, 23 april 2023). På regional nivå ska utvecklingsplaner *"upprättas utifrån en analys av de särskilda utvecklingsförutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet"*

enligt Sveriges kommuner och regioner, SKR. Regionerna har enligt lag (SFS 2017:583) i uppgift att utarbeta en samlad bild över regionens tillgångar och hur de ska användas och utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det sker genom en regional utvecklingsstrategi - RUS – vilket kan beskrivas som ett "paraplydokument" där ett antal mer tematiska dokument knyts samman. I förordningen om regionalt tillväxtarbete beskrivs den regionala utvecklingsstrategin som *"en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet"* (Regeringen, 2022). RUS ska också uppdateras löpande, åtminstone en gång mellan varje val och regionfullmäktig (SKR). Relationen mellan regionen och andra offentliga aktörer kring RUS regleras i 5 §: *"Det regionala tillväxtarbetet ska utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå"* (Regeringen, 2022).

Planeringen och förvaltningen i Sverige utgår från ett kommunalt planmonopol där översiktsplaneringen är en viktig del. Enligt lag ska samtliga Sveriges kommuner ha en kommunövergripande översiktsplan (ÖP). Planen ska vara aktuell och spegla den politiska majoritetens uppfattning kring hur mark- och vattenområden och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen beslutas av kommunfullmäktige och är en vägledning (i jämförelse med detaljplaner som är juridiska dokument) när beslut ska fattas om åtgärder i den fysiska miljön. I översiktsplanen ska kommunen *"redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. PBL kan ha en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras."* (Regeringen, 2022).

Översiktsplanen beskrivs i PBL (2010:900) som en förutsättning för konsekvent och långsiktig samhällsplanering genom att enskilda beslut kan sättas i ett större sammanhang. Länsstyrelserna är också delaktiga i arbetet med att lämna underlag till kommunen inför framtagandet av ÖP. Ambitionen med översiktsplanering är att den ska åskådliggöra samröret mellan olika behov, intressen och önskvärd utveckling med den fysiska miljön. Den färdiga planen ska även fungera som ett underlag för dialog mellan kommun och stat om allmänna intressen och riksintressen. Men enligt bland annat en rapport från Boverket (2008) har överensstämmelsen i många fall varit låg. Det har varit en del i att det efter valet 2022 införs krav på kommunerna att anta en planeringstrategi, som fortsättningsvis ska tas fram under första halvan av perioden mellan två ordinarie val.

Kommunernas första planeringsstrategi ska alltså ha antagits senast september 2024. I den nya skrivningen framhålls att innehållet i översiktsplanen ska förtydligas *"för att underlätta dialogen mellan stat och kommun om hur bebyggelsen ska utvecklas"* (Riksdagen, 2019). Syftet är att göra plan- och byggprocesserna i kommunerna bättre och mer effektiva.

Metod och material

Dokumentanalys

I den här studien har ansatsen varit empiristyrd där förekomsten av begreppet "friluftsliv" har studerats; om och hur det hanteras i olika sammanhang i strategiska dokument som berör samhällsplanering i Jämtlands län och dess fjällkommuner. Metodmässigt kan studien beskrivas som en kvalitativ innehållsanalys med kvantitativa inslag, som utgått ifrån de olika delar av hållbar samhällsutveckling som i dag får anses allmänt vedertagna: folkhälsa, sociala faktorer, miljö och samhällsekonomi. I dokumentanalysen har följande teman undersökts:

- Övergripande beskrivning av friluftslivets roll och betydelse
- Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring
- Friluftsliv, miljö och naturvård
- Friluftsliv och folkhälsa
- Riksintressen och intressekonflikter

Inledningsvis har begreppet "friluftsliv" sökts fram i respektive dokument eller på respektive webbplats. I de fall där begreppet har förekommit i (relativt sett) begränsad omfattning så har relaterade begrepp också sökts fram. De begrepp som kompletterade sökningen är följande: "rekreation", "turism", och "natur". I de fall där inga eller få träffar har hittats i de kontexter som varit utgångspunkten - miljö och samhällsekonomi - har i stället en sökning gjorts på kontexten i sig. Det har även gjorts en kvantifiering av förekomsten av begreppet "friluftsliv" i översiktsplanerna för att kunna göra jämförelser. Här har närliggande begrepp inte räknats med. Även om vissa jämförelser görs har syftet varit att ge en helhetsbild.

Analysen har avgränsats till de planer som beslutats och som var gällande under år 2022. I ett par kommuner pågick arbete med revideringar och/eller fördjupningar under tiden analysen genomfördes. I Strömsunds kommun var exempelvis översiktsplanen (ÖP) i slutfasen av en granskningsperiod. På regional nivå har dokumentanalysen framför allt baserats på Region Jämtland-Härjedalen (2018) *Regionala utvecklingsstrategin Jämtlands län 2050 – En nytänkande och hållbar region att leva, verka och utvecklas i* (RUS/515/2018). I analysen ingår därför även dokumenten: *Mål och långsiktiga prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken i Jämtland Härjedalen* (RUN/516/2020) och *Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen* (RUN/430/2018). Dessa

tre dokument bildar tillsammans Jämtland Härjedalens styrdokument med mål och prioriteringar för den regionala utvecklingspolitiken och regionala utvecklingsarbetet. Visions- och strategidokumentet *Med samiska perspektiv – regional utveckling i Jämtland-Härjedalen* (Gaaltije, 2022) har också analyserats.

Ytterligare har *Handlingsplan för klimatanpassning* (Länsstyrelsen Jämtlands län, 2020) ingått i vår studie. Handlingsplanen är framtagen av länsstyrelsen och kommunerna för att arbeta med klimatanpassning. Även rapporten *Ett klimat i förändring: Hur Jämtlands läns näringsliv påverkas av klimatförändringarna i andra länder* (PWC, 2021) har analyserats. Den är framtagen av PWC på uppdrag av och i samarbete med Länsstyrelsen Jämtlands län. Slutligen, under perioden för analysen har länsstyrelsen arbetat med en friluftspan som inte hade antagits när denna studie genomfördes. Därför har den inte inkluderats i vår dokumentanalys.

På kommunal nivå har olika strategiska planer sökts fram från kommunernas hemsidor under hösten 2022. Utöver ÖP har också dokument och texter som rör tillväxt och besöksnäring, miljö och hållbarhet analyserats i den mån de gått att hitta vid sökningar på respektive kommuns digitala sökfunktioner. I de fall där andra dokument nämnts i exempelvis översiktsplanen, så har dessa dokument setts över. I rapporten anges förkortningar för respektive kommun och dokument, se bilaga 3 för en översikt samt referenser.

Eftersom kommuner utformar sina respektive strategier är underlagen inte alltid jämförbara, en det har inte heller varit utgångspunkten för vår studie. I många kommuner är ÖP breda och innehåller kommunövergripande visioner, medan vissa är mer detaljerade. I denna studie finns skillnader mellan respektive kommuns ÖP gällande omfattning och djup, samt i vilken omfattning olika aspekter relateras till varandra med varierande grad av komplexitet. Eftersom en del av syftet med analysen är att belysa kommunernas övergripande förhållningssätt till friluftsliv så har till exempel inte detaljplaner analyserats. Respektive kommun har kontaktats för att stämma av om något/några centrala dokument har missats i analysen. I vissa fall har det kommit återkoppling från kommunerna, i andra fall inte.

Kommunernas arbete med områden som utsetts till riksintresse för friluftsliv och/eller rörligt friluftsliv samt landsbygdsutveckling i strandnära områden (LIS), är exempel på områden som kommunerna ska behandla i sina

översiktsplaner. De avsnitt i våra undersökta ÖP som diskuterar riksintressen och LIS på detaljnivå, kan dock inte betraktas som att de speglar den övergripande viljeriktningen i kommunen. Om det förekommit skrivningar om riksintressen och LIS i mer generella sammanhang så har dessa tagits med.

Nedan beskrivs kort situationen i de fem kommunerna beträffande deras respektive översiktsplanering vid tidpunkten för analysen samt de övriga dokumenten/texterna som har ingått i vår studie (se bilaga 3).

Bergs kommun antog en ny ÖP i juni 2018. I arbetet har de utgått ifrån visionsdokumentet "Bo och Leva i Bergs kommun" men även andra, främst regionala, dokument: Regionala utvecklingsplanen, RUS, Länstransportplanen, Folkhälso- och miljömålen, Vattenplan för Storsjön och Klimatstrategi för Jämtlands län. I denna analys ingår ovan nämnda visionsdokumentet samt kommunens folkhälsoprogram, tillväxtprogram och miljöprogram samt besöksnäringstrategi då dessa potentiellt kan knyta an till såväl samhällsplanering som friluftsliv.

Till grund för Härjedalens översiktsplanering ligger delvis en utvecklingsstrategi som i sin tur grundas på en medborgarundersökning som genomfördes av SCB under 2016 gällande vad kommunmedborgarna vill förändra och utveckla. Undersökningen resulterade i fyra teman: i) Kommunikationer, ii) Boende, iii) Arbetsmöjligheter, iv) Natur, rekreation och friluftsliv. ÖP ses som en strategisk vägvisare för kommunens långsiktiga utveckling. Utifrån kommunens utvecklingsmål och framtida utmaningar är det särskilt fokus på tre av sexton prioriterade miljömål: Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Grundvatten av god kvalitet. I denna analys ingår även Vision 2030, riktlinjer för hälsoarbete, miljöpolicy samt kultur- och fritidsplan.

Den nu gällande ÖP för Krokoms kommun antogs 2015. I länsstyrelsens granskningsyttrande riktades bland annat kritik mot att kommunen inte vägt in så många synpunkter från samråd i planarbetet. Kritik riktades även mot brister i beskrivningar och ställningstaganden gällande riksintressen, vilket minskar planens vägledande funktion. En revidering av ÖP pågår därmed under 2022 (när dokumentanalys genomfördes). Utöver ÖP ingår kommunens folkhälsoplan, miljöpolicy, hållbarhetsstrategi, tillväxtstrategi och strategi för besöksnäringen i dokumentanalysen. Urvalet har bekräftats av ansvarig översiktsplanerare och stadsarkitekt som också har meddelat att

de (2022) arbetar med att ta fram ett antal nya underlag genom bland annat projektet *"Lokala utvecklingsanalyser i Krokoms kommun"*. De lokala utvecklingsanalyserna utgår från ett underifrånperspektiv, delvis genom medborgardialog. Det ska bland annat belysa geografiska skillnader och syftar till att ta fram lokalekonomiska analyser för att hitta styrkor och utvecklingsområden. Då förekomsten av "friluftsliv" var relativt begränsat i ÖP togs den med i studien.

I Strömsunds kommun pågår under analysperioden ett arbete med att revidera ÖP. Då den nya planen inte har antagits har gällande ÖP (antagen 2014) använts för analysen. För en jämförelse med syfte att identifiera om det finns påtagliga skillnader när det gäller användandet av begreppet "friluftsliv", har det även gjorts en övergripande sökning i förslaget till en ny ÖP för Strömsunds kommun. Dokumentanalysen har också utgått ifrån kommunens kultur- och fritidsplan, miljöpolicy och folkhälsoprogram. Ytterligare, har kommunens turismstrategi som antogs 2016 och reviderades i början av 2022 analyserats. Utöver ovan dokument har ett stycke ur kommunens klimatanpassningsplan analyserats då det lyfter eventuell påverkan på friluftslivet av förändrat klimat och tankar om proaktiva åtgärder. Ansvarig planingenjör på Strömsunds kommun har kontaktats angående urvalet.

Åre kommuns översiktsplan antagen 2017 har analyserats. Utöver ÖP har Åre kommuns vision legat till grund för analysen. Visionsarbetet skedde med en förundersökning samt medborgardialoger i olika steg. Även strategin för folkhälsa och kultur- och fritidsplan samt tillväxtstrategi för Åre kommuns hållbara utveckling har analyserats. Arbeta med en fördjupad översiktsplan för Åredalen har pågått under en längre tid och var under granskning hösten 2022. I och med detta uppdrag har mål om en tillväxt med cirka 7000 fast boende och 12 000 nya turistbäddar fram till 2035 definierats. Samråd med ansvarig planarkitekt gällande urvalet av dokument har skett.

Semistrukturerade intervjuer

I studien har det under mars-april 2023 genomförts totalt åtta semistrukturerade intervjuer varav sex var med tjänstepersoner (planerare och samordnare) på Berg, Härjedalen, Åre och Strömsunds kommuner (totalt tre intervjuer) samt Länsstyrelsen Jämtland (tre intervjuer). Värt att notera är att det är samma person som har intervjuats som representant för både Härjedalens och Bergs kommuner då de har en gemensam

planavdelning och samhällsbyggnadsnämnd. Urvalet skedde utifrån personernas uppdrag och ansvar vid respektive organisation. Krokoms kommun kontaktades upprepade gånger, men de har inte återkommit för en intervju.

Ytterligare två intervjuer har genomförts med representanter för Sametinget respektive för Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) eftersom det är av intresse för studien att få fördjupad förståelse för friluftsliv som markanvändningsintresse och dess miljöpåverkan, samt hur dialog och samverkan fungerar mellan olika markanvändare (hur det i sin tur kan förstås i en planeringskontext). LRF är en organisation som företräder markägare. Sametinget är remissinstans för översiktsplaner, ingår i samråd och samverkansmöten och bevakar fysisk planering som berör samiska frågor.

Semistrukturerade intervjuer som metod innebär att forskaren utgår från en intervjuguide (se bilaga 2) samtidigt som man som forskare inte är begränsad till den, utan kan anpassa och vidareutveckla frågor utifrån varje unik intervjusituation (Dunn, 2016). I det undersökta området är det stora geografiska avstånd där det kan vara svårt att få representanter att kunna avvara restid för intervjuer. Intervjuerna skedde följaktligen digitalt via Zoom och varade under cirka en timme. Zoom som verktyg erbjuder både flexibilitet och bekvämlighet med likvärdig kvalitet, även om det kan vara mer utmanande att ibland läsa känslor och kroppsspråk (Gray m.fl., 2020). Utöver handskrivna anteckningar spelades intervjuerna in för att sedan i vissa delar transkriberas.

Frågorna var bland annat om hur friluftsliv definieras, miljöpåverkan av friluftsliv, riksintressen och renbete, hur dialog och samverkan beaktas, vilka dokument som har betydelse – eller inte - samt hur nya friluftsaktiviteters miljöpåverkan kan hanteras genom planering och förvaltning. Innehållet analyserades därmed utifrån följande teman:

- Friluftsliv som begrepp
- Miljömässig påverkan av friluftsliv
- Riksintresse för friluftsliv samt avvägningar och intressekonflikter i Jämtlandsfjällen
- Planering och förvaltning för friluftsliv
- Dialog som verktyg i planering för friluftsliv

Vid samtliga intervjuer har deltagarna fått ge sitt samtycke till att delta i studien samt att de har fått information om att intervjun kan avbrytas om så önskas och att man kan ta tillbaka sitt samtycke. I presentationen av resultaten har inte namnen på de intervjuade publicerats, utan bara organisationen. Projektets forskningsdata har lagrats säkert med skydd från insyn av obehöriga. Mittuniversitetet har ett arkivansvar i egenskap av huvudman för forskningen.

Resultat

Friluftsliv i regionala plan- och styrdokument samt i strategier för Jämtlandsfjällen

I nedan regionala dokument har det gjorts en sökning utifrån begreppen *friluftsliv, rekreation, turism och naturupplevelser* för att kunna exemplifiera hur de nämns samt i vilka sammanhang.

I *Regionala utvecklingsstrategin Jämtlands län 2050 – En nytänkande och hållbar region att leva, verka och utvecklas i* (RUS) nämns inte friluftsliv eller rekreation specifikt, utan istället beskrivs att det finns en livsstil som lockar till länet. Däremot finns följande utgångspunkt i visionen som gäller ett hållbart län och att vara en del av Sápmi:

”Vi ska utvecklas hållbart, såväl ekonomiskt som socialt och miljömässigt. Vi ingår i ett samiskt förvaltningsområde. Det ger oss särskilda förutsättningar och möjligheter, liksom den kultur och natur som finns i vårt län.” (RUS/515/2018).

Vidare finns det några styrkeområden identifierade som också är av intresse med tanke på friluftsliv:

- **Jord, skog och vatten** – här poängteras att länets platsbundna naturtillgångar är och kommer att bli allt viktigare resurser.
- **Upplevelser** – här betonas varierad geografi med kontraster och förmåga att skapa upplevelser (det unika och attraktiva i länet) samtidigt som det finns skillnader i förutsättningar och behov.

I samband med RUS beskrivs målbilder och visioner mer utförligt på Region Jämtland Härjedalens webbplats. I relation till social sammanhållning och utveckling av platser nämns friluftsliv vid ett tillfälle som en faktor för medborgarnas välbefinnande: *”Kultur, frilufts- och idrottsaktiviteter finns därmed i medborgarens närområde, vilket genererar en attraktiv livsmiljö och en aktiv fritid samt en god hälsa”* (Region Jämtland Härjedalen målbild webbsida, 9 november 2022). Skog betonas i detta visionsarbete i samband med företagsamhet och naturresurser. Därmed är det en indirekt koppling till friluftsliv men där besöksnäringen är mer i fokus och som en grund:

"Skogen används även som resurs av andra näringar och förädlas även genom exempelvis rennäringen och genom besöksnäringen. Våra fjäll- och vattenmiljöer skapar stora värden för våra näringar och för oss som bor här, samt även för besökare. ... Den hållbara utvecklingen inom besöksnäringen har bidragit till att vi har platsbaserade upplevelser som även skapar lockande och aktiva livsmiljöer med god tillgänglighet till naturen." (Region Jämtland Härjedalen målbild webbsida, 9 november 2022).

Mål och långsiktiga prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken i Jämtland Härjedalen (RUN/516/2020) är ett komplement till regionens RUS som underliggande dokument. Där har ett antal prioriteringar formulerats för den regionala utvecklingspolitiken på lång sikt:

- *Förutsättningar för utvecklingskraft i hela länet:* Insatser ska nå hela territoriet och ta hänsyn till inomregionala skillnader. Vilka effekter insatserna ger i olika delar av länet följs upp.
- *Hållbar utveckling genom att synliggöra och adressera målkonflikter i utvecklingsarbetet:* Prioriteringen ska gå mot en strukturomvandling av näringslivet. För att vara konkurrenskraftiga behöver näringslivet genomgå en industriell omvandling med ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet i fokus. De tre hållbarhetsdimensionerna är integrerade och ömsesidigt beroende av varandra och även samiska förutsättningar och behov inkluderas.
- *Utveckling av styrkeområdena som pekas ut i program för smart specialisering:* Utifrån sex-stepsprocessen som är kopplad till smart specialisering kommer Region Jämtland Härjedalen tillsammans med länets aktörer att bygga visioner, prioriteringar och insatser inom varje styrkeområde. Prioriteringarna utvecklas löpande tillsammans med länets aktörer i den lärprocess som är en del av sex-stepsprocessen.

Kopplat till ovan är därmed *Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021-2027* (RUN/430/2018). Under rubriken *"Upplevelser"* lyfts utöver svenska traditioner och samisk kultur: *"Ljuset om sommaren, mörkret om vintern, lugnet i naturen, viktiga kulturmiljöer, fiskrika vatten, kreativa entreprenörer i ett brett näringsliv, ett drivet lärosäte, lokal gastronomi, evenemang och mycket mer"*. Friluftsliv nämns inte specifikt i sammanhanget utan i stället indirekt som *"upplevelser som utgått från vinter, snö och skidåkning"* och infrastruktur i form av spår- och ledssystem som *"skapar tillgänglighet till naturen"* (Region Jämtland Härjedalen, 2020:8).

"Jämtland Härjedalen strategi 2030 för besöksnäringen - Jämtland Härjedalen ledande på naturbaserade upplevelser" (JHT, 2016) är sammanställd av den ekonomiska föreningen Jämtland Härjedalen Turism (JHT). I detta strategiarbete nämns inte friluftsliv specifikt, utan det är fokus på besöksnäringen ur ett turistperspektiv. Närheten till naturen med skogarna, fjällen, vidderna och vattendragen är den främsta resursen. Naturen lyfts fram som *"ett fundament i regionens besöksnäring"* och att utvecklingen ska ske *"i balans med krav på ekonomisk och social hållbarhet"*. Som en del i denna hållbara tillväxt anges bland annat att *"Värdera jordbrukets och rennäringens betydelse för det öppna och levande landskapet."* För att uppnå ett ansvarstagande som värdegrund krävs, bland annat, att aktörer på olika nivåer värdesätter och utvecklar natur- och kulturarvet, minimerar resursförbrukning och transporter, samarbetar med lokala intressenter och ökar tillgängligheten (JHT, 2016).

Stiftelsen Gaaltije har tagit fram visions- och strategidokumentet *Med samiska perspektiv – regional utveckling i Jämtland-Härjedalen* (Gaaltije, 2022). Dokumentet beskriver den samiska visionen och perspektiv på regional utveckling. I dokumentet konstateras att kommunala och regionala strategi- och plandokument osynliggör samer och samiska perspektiv, vilket har bidragit till framtagandet av detta utvecklingsstrategiska dokument. Natur och tillgång till mark är förutsättningar för utvecklingen av det samiska samhället. Därför menar Gaaltije (2022) att övrig samhällsutveckling måste ske i enlighet med urfolksrätt och respekt för samernas koppling till marken samt i enlighet med samernas rätt till konsultation när det gäller markanvändning (se även SFS 2022:66). En sökning i dokument visar att varken friluftsliv, rekreation eller turism omnämns och därför inte heller i kombination med exempelvis upplevelser, hälsa eller miljöpåverkan. Däremot nämns besöksnäring i samband med samiska näringar och att besöksnäring kan bedrivas i kombination med exempelvis slöjdverksamhet och renskötsel.



Figur 2. Vandringsväg mot Sylarna. Foto: Matilda Meijerborg.

Handlingsplan för klimatanpassning (Länsstyrelsen Jämtlands län, 2020) är framtagen av Länsstyrelsen Jämtland, Region JH och kommunerna för arbetet med klimatanpassning. I handlingsplanen finns även mål och åtgärder presenterade. Orsaker till klimat- och miljöförändringar behandlas inte i handlingsplanen mer än att allmänt konstatera att fossila bränslen och utsläpp av koldioxid bidrar till klimatiförändringar. Det finns relativt noga redovisat de olika risker och konsekvenser som blir av ett förändrat klimat. Exempel på risker är invasiva arter, sjukdomsspridning, dricksvattenförsörjning, erosion, höga vattenflöden (se figur 2), förlust av biologisk mångfald och risk för bortspolande av broar, vägar och järnvägar med mera. Explicit sätts inga risker i relation till friluftsliv, rekreation, eller turism, varken där friluftsliv, rekreation och turism bidrar till eller orsakar riskerna eller att riskerna har konsekvenser för dessa områden. Sökorden friluftsliv och rekreation finns inte alls i dokumentet *Handlingsplan för klimatanpassning* men besöksnäring nämns däremot tre gånger. I dokumentet konstateras att besöksnäringen påverkas ekonomiskt av det förändrade klimatet genom kortare vintersäsonger och att säkerheten på fjälleder och dess anläggningar kommer att påverkas av extremväder och andra klimatiförändringar. Underförstått går det att utläsa vissa riskers konsekvenser för friluftslivet och den naturbaserade turismen. Till exempel nämns oframkomliga vinterleder som en risk. I handlingsplanen föreslås att det kan bli aktuellt med omdragning av leder och flytt av friluftsanordningar. Andra identifierade risker är ras och skred liksom dålig dricksvattenkvalitet i vattendrag, erosion, förstörda leder och anläggningar. Detta är dock utan

att skriva ut kopplingen till friluftsliv och turism samt om/hur de bidrar till eller förstärker riskerna.

Rapporten *Ett klimat i förändring: Hur Jämtlands läns näringsliv påverkas av klimatförändringarna i andra länder* (PWC, 2021) är framtagen av PWC på uppdrag av och i samarbete med Länsstyrelsen Jämtlands län. Syftet med rapporten är att analysera hur länet påverkas av klimatförändringarna, vilka risker och möjligheter som finns för olika näringar samt hur länet arbetar med klimatanpassning. En sökning i rapporten visar att varken friluftsliv eller rekreation nämns, men å andra sidan finns ett stort fokus på turism och besöksnäring ur ett ekonomiskt perspektiv. Inte heller nämns begreppen hållbarhet eller miljöpåverkan i dokumentet. Rapporten tar upp att turismen kan komma att öka och att den kan innebära påfrestningar på resurser och *"skapa intressekonflikter kring naturintressen"* (sid. 26). Rapporten går dock inte in på vilken typ av påfrestning det handlar om eller vad intressekonflikterna kan komma att betyda. I rapporten skrivs att vinterturism kan minska och att det kan ha en negativ påverkan på turistnäringen samtidigt som en ökning av sommarturismen kan ge framtida positiva effekter för turismen. Rapporten tar inte upp turismens och resandets bidrag till klimatförändringar.

Avslutningsvis har även folkhälsa inkluderats som ett tema att undersöka närmare. Det kopplar också till ovan beskrivna friluftsmål. I Region Jämtland Härjedalens folkhälsopolicy (2019) används inte begreppet friluftsliv som sådant och inte heller rekreation. Under rubriken *"Hälsofrämjande miljö"* finns punkten *"Utforma utomhusmiljöer på ett sådant sätt att fysisk aktivitet stimuleras"*. Utöver det lyfts länets vintersportanläggningar för större tävlingar och andra evenemang. Slutligen nämns friluftsliv när innovation kring utveckling av kläder och utrustning för friluftsliv och naturbaserade upplevelser beskrivs (Region Jämtland Härjedalen, 2019).

Friluftsliv i kommunala styrdokument och riktlinjer i Jämtlandsfjällen

Bergs kommun

Övergripande beskrivning av friluftslivets definition, roll och betydelse

Som utgångspunkt för friluftslivet i Bergs kommun beskrivs tillgångarna i form av naturområden. En övergripande beskrivning av friluftsliv i översiktsplanen (ÖP) är att det innebär *"möjlighet till avkoppling, naturupplevelser, frisk luft, spänning och motion"* (B1:72). I jämförelse beskrivs rörligt friluftsliv av Bergs kommun som:

"Friluftaktiviteter som kan utövas med stöd av allemansrätten. Hit räknas bad, strövande, bär- och svampplockning, skolutflykter till naturområden och liknande aktiviteter, men ej sådana som golf, jakt, motorsport eller verksamhet inom tätort (till exempel friluftsbad, motionsslingor)." (B1:25)

I ÖP berörs både riksintresse för friluftsliv och riksintresse för rörligt friluftsliv och turism, där främst det rörliga friluftslivet framhålls som ett viktigt intresse att ta hänsyn till vid frågor som rör exploatering av markområden och andra ingrepp i miljön.

I dokumentet *"Bo och Leva i Bergs kommun"* är följande utgångsläget för visionsarbetet: *"Det finns mycket som bidrar till livskvalitet i Bergs kommun, det finns goda möjligheter till friluftsliv och rekreation genom ett rikt föreningsliv och närhet till naturen med skog, fjäll och sjö..."* (B2:5). Vad som kan vara attraktivt skiljer sig enligt dokumentet, men där bland annat fritidsaktiviteter och natur kan upplevas som värdefulla faktorer som bidrar till det attraktiva (B2:7). Detta upprepas också i kommunens tillväxtprogram (se B3:3). I folkhälsoprogrammet för Bergs kommun kopplas följande till attraktiva miljöer: *"Att kunna vistas utomhus i grönområden på gångavstånd från bostaden ger goda förutsättningar för ökat välbefinnande och bostadsområden bör dessutom även ha tillgång till odlingsmöjligheter."* (B5:27). En särskild aspekt som därmed framhålls är jämlik hälsa.

Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring

Friluftslivet beskrivs i ÖP genomgående som en viktig faktor för besöksnäringen, framför allt i fjällvärlden. I kommunens besöksnäringstrategi poängteras att en stark besöksnäring är viktig för naturturism och friluftsliv (B4:2).

I kommunens tillväxtprogram framhålls fjäll- och naturmiljön som Bergs kommuns kanske största styrka, se figur 3. Ett område som särskilt pekas ut för utveckling i tillväxtplanen är Storsjö-Ljungdalen; att utveckla området avseende friluftsliv och tillhörande turism är en särskild strategisk punkt. Värdet av naturen och fjällen betonas extra, då dessa lockar besökare. Det finns många fritidshus som också gör att det finns ett serviceutbud (B3:21).



Figur 3. Ljungdalen, Bergs kommun i vintertid. Foto: Rosemarie Ankre.

Friluftsliv, miljö och naturvård

Det finns stora områden som har olika miljöskydd, till exempel Natura 2000. Det finns även 13 naturreservat och även om det är främst biologiska naturvärden som beskrivs gällande dessa i ÖP, framkommer även friluftslivet som i beskrivningen av naturreservatet Hoverberget:

"Genom reservatets nordvästra del går en bilväg mot Hoverbergets topp. Vid toppen ligger den s.k. toppstugan och ett utsiktstorn, anläggningar vilka ägs och förvaltas av Bergs kommun. Området hyser en vacker landskapsbild och är värdefull för det rörliga friluftslivet. Strax utanför reservatet finns uppmärkta vandringsleder till Bergs hembygdsgård, Hoverbergsgrottan och Rämnan, en ravin som uppkommit mellan berget och ett utglidande block." (B1: bilaga 2).

I ÖP framhålls att den varierade naturen (fjäll, skog, myrar, vatten och jordbrukslandskap) som finns i kommunen har ett egenvärde som ger goda förutsättningar för friluftsliv. Dessa naturområden vill kommunen bevara genom att uppmuntra till att samla exploatering och bebyggelse av fritidshus inom vissa områden så att andra stora områden kan vara oexploaterade (B1:69). Kommunen uttrycker också att områden för riksintresse för naturvård kan öka intresset för riksintresseområden för rörligt friluftsliv och turism (B1:62).

I Bergs kommuns tillväxtprogram beskrivs hur skyddade naturområden inte ska förstöras av mänsklig påverkan. Förutom naturlandskapet inkluderas också kulturlandskapet i fjällen:

"Fjällområdet lägger grunden för friluftsliv och turism, men är också ett kulturlandskap, där människor har levt under tusentals år. Renskötsel bedrivs över nästan hela området och renbetet bidrar till bevarandet av fjälllandskapets höga natur- och kulturvärden." (B3:30)

I kommunens miljöprogram finns åtta områden varav ett är biologisk mångfald: "... många natur- och kulturmiljöer är viktiga områden för rekreation och friluftsliv." (B6:9). Dokumentet har korta beskrivningar av miljökvalitetsmålen varav "Levande skogar" anges vara värdefull för friluftsliv medan i "Storlagen fjällmiljö" beskrivs att mark och vegetation kan skadas av besökare. Vidare ingår att skapa hållbarhet genom kontinuerlig dialog: "... som skyddar rennäringen och den känsliga fjällmiljön, samtidigt som man tillgodoser friluftslivet och naturturismen." (B6:27).

Riksintressen

I kommunen finns områden som klassats som riksintressen för: i) riksintresse för rörligt friluftsliv och turism och ii) riksintresse för friluftsliv. Tre områden av riksintresse för friluftsliv har kommenterats särskilt i ÖP: Sylarna (Vålådalen och Helags), Storsjöbygden och Vemdalskalet som omfattar stora sammanhängande områden samtidigt som anspråken är under revidering. Men det finns också områden av riksintresse för rennäring, obrutet fjäll, kulturmiljövård, vindbruk, totalförsvaret och naturvård. I vissa delar av fjällområdet överlappar dessa varandra; riksintesseområden för rörligt friluftsliv och turism omfattar mer än halva kommunens yta och är till största del lokaliserat till fjällen (B1:52). I ÖP nämns hur riksintressena friluftsliv respektive rörligt friluftsliv och turism

kan komma i konflikt med andra riksintressen eftersom de i många områden sammanfaller helt eller delvis.

Som en särskild punkt i ÖP finns en analys av konflikter mellan olika riksintressen (B1:61ff). Riksintresset för rörligt friluftsliv och turism bedöms kunna komma i konflikt med riksintresset för vindbruk, även om dessa områden inte sammanfaller. Det bedöms inte som att riksintresset för friluftslivet riskerar att påverkas negativt av något av de övriga riksintressena. Däremot anses friluftslivet kunna påverka riksintressena för rennäring och obrutet fjäll samt naturvård negativt, vilket i sin tur kan försvåra eventuell exploatering inom områdena av riksintresse för friluftsliv. Rennäringen bedöms kunna påverkas negativt av de aktiviteter som kan förväntas inom riksintresseområden för bland annat friluftsliv respektive rörligt friluftsliv och turism: *"Riksintresset för rennäring ska prioriteras före riksintresset för friluftsliv och rörligt friluftsliv och turism."* (B1:62). I ÖP framgår att några av kommunens Natura 2000-områden sammanfaller med riksintressen för friluftsliv, vid eventuell byggnation är det värdena inom Natura 2000 som det ska tas hänsyn till (B1:64). Det finns många relativt stora områden av riksintresse för naturvård som i fjällvärlden också är av riksintresse för friluftsliv samtidigt som det konstateras att: *"I fjällvärlden är värdena för friluftslivet kopplade till de höga naturvärdena och kommunen tror därför att eventuella konflikter bör kunna lösas utan att något av riksintressena påverkas negativt."* (B1:64).

Intressekonflikter friluftsliv

Gällande olika intressen i området skrivs det ut att: *"Konflikter finns mellan friluftslivet, rennäringen, exploateringsintressen och jakt."* (B1:67). Kommunen ska verka för att konflikterna mellan rennäring och intressena för det rörliga friluftslivet minimeras. En effekt av friluftslivet i kommunen är efterfrågan att uppföra fritidshus i fjällnära miljö. I ÖP ses det som gynnsamt för det rörliga friluftslivet och besöksnäringen samtidigt som det uttrycks att problem kan uppstå för renskötseln då infrastruktur byggs upp och fler människor rör sig i renbetesområden. Därför förordas förtätning framför nya områden samt att det inte ska byggas högre upp än barrskogszonen. I ÖP för Bergs kommun beskrivs även att turismens och friluftslivets (främst det rörliga friluftslivet) intressen särskilt ska beaktas när tillåtligheten bedöms vid miljöingrepp eller exploatering (B1:68).

Friluftsliv och folkhälsa

I ÖP uttrycks en ambition om ett aktivt folkhälsoarbete där bland annat friluftsliv är en av delarna. Det beskrivs hur friluftsliv har koppling till en rad hälsobringande effekter genom att inverka positivt på människors mentala hälsa genom ökad självkänsla, mindre stress, oro, ångest, sömnproblem och depression. Det lyfts också fram att regelbunden rörelse minskar risken för flera stora folkhälsoproblem som hjärt- och kärlsjukdomar, högt blodtryck, höga blodfetter och diabetes. I samband med hälsa poängteras också att människor som individer har behov av olika områden för friluftsliv (B1:69-70). Hur områden kan anpassas är en del i detta som också relateras i ÖP till utvecklingspotential med tanke på turismutveckling och inflyttning: *"Bra leder i nära anslutning till turistboenden och tätorter stärker attraktionskraften och folkhälsan."* (B1:48). I Bergs folkhälsoplan nämns att vistelse i naturen är bra för hälsan. De ska också arbeta för att naturen ska vara lättillgänglig samt att skolan har en viktig roll med sina friluftsdagar som ska prioriteras med tanke på barn och ungas framtida friluftsliv (B5:29).

I dokumentet för visioner för att bo och leva i Bergs kommun ingår ett aktivt folkhälsoarbete samt förebyggande hälsoinsatser som följs av en beskrivning av att kommunen ska satsa på föreningsliv och friluftsliv i samarbete med andra samhällsaktörer. Det står också att anpassningar av den fysiska planeringen är en viktig förutsättning eftersom det ger *"möjligheter till egna val för en ökad fysisk aktivitet"* (B2:14). Att folkhälsa gynnas genom att bedriva friluftsliv i miljöer med biologisk mångfald beskrivs i miljöprogrammet (B6:9).

Sammanfattning friluftsliv och hållbarhet i planeringen i Bergs kommun

I Bergs kommun ska tillgång till bostadsnära natur och friluftsliv tillgodoses. Genom fysisk planering vill kommunen skapa möjligheter för medborgarna att göra egna val och förutsättningar för olika former av fysisk aktivitet. För att åstadkomma det framhålls tre aspekter för den fysiska planeringen att utgå ifrån: tillgång, närbarhet och kvalitet (B1:74).

I ÖP framhålls att en utveckling av besöksnäringen gynnar friluftslivet samtidigt som vissa ingrepp och åtgärder krävs för att det ska fungera på bästa möjliga sätt. Här beskrivs också den utmaning som det innebär när turismens och friluftslivets intressen ska vägas mot varandra vid bedömningar av exploateringsplaner och andra ingrepp i miljön: *"Kommunen ska balansera möjligheten till utveckling av besöksnäring med*

bevarande av det som gör att människor söker sig hit och rennäringens behov.” (B1:73).

Härjedalens kommun

Övergripande beskrivning av friluftslivets definition, roll och betydelse

I ÖP står att rörligt friluftsliv ”... avser friluftaktiviteter som kan utövas med stöd av allemansrätten” (H1:46). I samhällsplaneringen ska det tas hänsyn till ”det rörliga friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap” (H1:17).

Naturens betydelse är stor och är det som gör kommunen känd enligt ÖP. Naturen i sig framhålls också som viktig för rekreation, socialt umgänge och för att skapa anknytning till historia och kultur: ”Genom naturen skapas en platsidentitet som utgör trygghet, igenkännande och välmående.” (H1:21). I ÖP lyfts det som strategiskt viktigt att bevara och utveckla de tätortsnära områden för rekreation som redan finns samt ”... att motionsspår, olika former av spår och leder, tävlingsanläggningar eller utpekade friluftslivsområden är viktiga att bevara och att dess egenskaper inte ska gå förlorade.” (H1:21).

I ÖP betonas tillgänglighet som en viktig utgångspunkt för friluftslivet ur olika aspekter. Dels anses det spela en stor roll för besöksnäringen, men här beskrivs också tillgänglighet för de fast boende som viktigt med gröna passager och ortsnära rekreationsområden (H1:13). Även i kommunens vision (H2), som tagits fram med uttalat mål att öka antalet invånare, anses bland annat tillgången till friluftsliv vara centralt.

Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring

Som en del i sin ÖP har Härjedalens kommun skapat en utvecklingsstrategi utifrån en medborgarundersökning genomförd av SCB 2016. Tre teman framkom som särskilt viktiga att vidareutveckla för att få fler invånare och bli mer attraktiv – kommunikationer, bostäder och arbetsmöjligheter (se figur 4). Som ett kompletterande fjärde tema anges ”Natur, rekreation och friluftsliv” vilka är kommunens mest uppskattade och högst värderade kvaliteter. De ses också som avgörande för att fler människor ska välja att bosätta sig i kommunen (H1:9). Värt att notera är att natur och rekreation värderades högt av kommunens ungdomar vid en medborgardialog i samband med att ÖP togs fram (H1:21).



Figur 4. Häradalens kommun SCB:s medborgarundersökning 2016. Källa: Häradalens kommuns ÖP, 2020.

Friluftslivet och turismen beskrivs som starkt sammankopplat i kommunen: *"Friluftslivet och turismen medverkar till en stark och hållbar utveckling och regional tillväxt"* (H1:46). Turismen – och därmed indirekt delar av det sammantagna friluftslivet i kommunen – beskrivs ha avgörande betydelse för alla invånare då den skapar sysselsättning och utgör förutsättning för *"ett i övrigt fungerande samhälle med skolor, barnomsorg, vård, affärer, post och andra viktiga samhällsfunktioner"* (H1:7).

I kommunens vision är följande ett ställningstagande gällande natur, rekreation och friluftsliv: *"Besöksnäringen är stor i kommunen. Samspelet mellan natur, exploatering och utveckling är för kommunen oundgänglig i fysisk planering."* (H2).

Friluftsliv, miljö och naturvård

I Häradalens kommun finns sammanhängande fjällområden, våtmarker och skogar som är av betydelse för den biologiska mångfalden. Dessa områden används samtidigt för friluftsliv och rekreation där delar av områdena har existerande skydd i form av Natura 2000 och 26 stycken naturreservat. Nationalparken Sonfjället beskrivs som ett uppskattat besöksmål (H1:59).

Oreglerade vattendrag är viktiga för friluftslivet och besöksnäringen (H1:44). Ett ställningstagande är att kommunen är negativ till mineralutvinning av uran och att om det kommer in ansökningar om mineralbrytning ska dessa ske utifrån natur- och kulturvärden, turism och friluftsliv och andra miljöintressen (H1:34).

I Häradalens kommuns miljöpolicy och övergripande miljömål (antagen 2002) står det inget specifikt om friluftsliv. Men i arbetet för att nå ekologisk hållbar utveckling ska kommunen bland annat: *"Verka för att bevara våra*

värdefulla tillgångar i form av ren luft, mark och vatten samt den biologiska mångfalden och kulturlandskapet.” (H5:1).

Riksintressen

I kommunen finns områden som klassats som riksintressen för: i) riksintresse för turism och rörligt friluftsliv och ii) riksintresse för friluftsliv. Ytterligare områden av riksintresse är för rennärning, obrutet fjäll, kulturmiljövård, vindbruk, totalförsvaret och naturvård (H1:46ff).

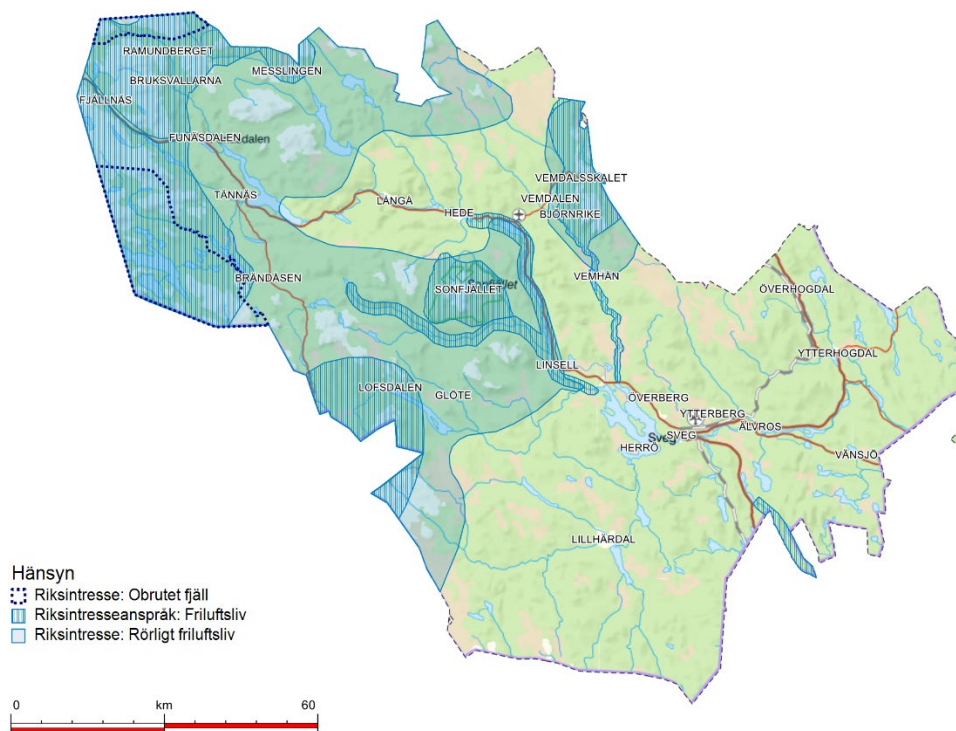
Ställningstagande för riksintresse för turism och rörligt friluftsliv (H1:46):

- Kommunens samhällsplanering och planering för markanvändning ska ta hänsyn till det rörliga friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap.
- Exploateringar ska beakta riksintressets värde och innehåll.

Ställningstagande för riksintresse för friluftsliv (H1:54):

- Vid prövning av förhandsbesked, bygglov och strandskyddsdispenser som berör område av värde för det rörliga friluftslivet bör stor hänsyn tas till detta vid lokalisering av ny bebyggelse.

I samband med riksintresset för turism och rörligt friluftsliv, betonas allemansrätten som avgörande; det är en viktig tillgång för både stad och land, regional utveckling och lokala turistföretag (H1:46).



Figur 5. Riksintressen karta Härjedalens kommun. Källa: Härjedalens kommuns ÖP, 2020.

Fjällområdena i Härjedalens kommun har flera närliggande och överlappande riksintressen, se figur 5. Kommunen konstaterar även att områdena för riksintressen för friluftsliv respektive naturvård ofta sammanfaller (H4:45). När det gäller riksintresset för friluftsliv nämns inte allemansrätten, men det finns en omskrivning om "god tillgänglighet för alla". I fokus är natur- och kulturkvaliteter, stora friluftsvärden och skydd mot bebyggelse (H1:54). Bland annat lyfts i Härjedalens beskrivning av sina riksintressen lågfjällsområden med dess infrastruktur (leder) för vandring och turskidåkning: "Rogenområdet utgör tillsammans med angränsande naturskyddade områden på norsk sida och i Dalarna ett stort sammanhängande orört område med mycket goda förutsättningar för ett högkvalitativt, vildmarksinriktat friluftsliv." (H4:45).

Intressekonflikter friluftsliv

I kommunens ÖP under rubriken "Besöksnäring" beskrivs konflikter mellan olika intressen, men begreppet friluftsliv framgår inte:

"I känsliga områden krävs ökad uppmärksamhet så att exempelvis markslitage, konflikter med jord- och skogsbruk samt rennäringen,

störningar på djur- och fågelliv, felaktigt placerade spår och leder eller påverkan på kulturmiljöer undviks.” (H1:29).

Ytterligare, ett områdes bärkraftighet är något som kommunen anser viktigt att bedöma om vissa aktiviteter behöver styras (H1:29).

Friluftsliv och folkhälsa

Närhet till natur beskrivs som viktig för en *”god hälsa på lika villkor för hela befolkningen”* (H1:21). I övrigt ges ingen tydlig koppling mellan folkhälsa och friluftsliv i ÖP, men ur planeringssynpunkt framhålls vad man kallar *”gröna passager”* i den bebyggda miljön som centrala såväl för ett tillgängligt friluftsliv som för en god bebyggd miljö (H1:13). Friluftslivsområden och leder anges vara av stort allmänt intresse (H1:21).

I dokumentet *Riktlinjer för hälsoarbetet i Härjedalens kommun 2021-2025* (där den länsgemensamma folkhälsopolicyn utgör grunden) anges att *”Det långsiktiga målet för Härjedalen ska vara att alla medborgare ska uppskatta sin hälsa som god.”*(H3:5). Begreppet friluftsliv är inte inkluderat i dokumentet. Däremot nämns till exempel leder och vandringsstigar i samband med fysisk aktivitet och hälsa (H3:8).

I kultur- och fritidsplanen är målet att de som bor i kommunen ska kunna delta i föreningsliv, friluftsliv, idrotts- och kulturaktiviteter vilket också leder till positiva effekter på hälsa och välbefinnande. Planen sägs vara ett viktigt verktyg för folkhälsa (H6:3).

Sammanfattning friluftsliv och hållbarhet i planeringen i Härjedalens kommun

Besöksnäringen i kommunen likställs till stora delar med det rörliga friluftslivet, framför allt skidåkning och fjällvandring. Kommunen ger uttryck för den balansgång det innebär att tillgodose olika behov och intressen när det gäller planering och friluftsliv. Möjliga konflikter kan ses i samband med bebyggelser i de olika fjällmiljöerna (kalvfjäll och fjällskogszon), där bedömningar görs i varje enskilt fall (H1:79).

I Härjedalens ÖP nämns att de fördjupade översiktsplanerna för de områden där besöksnäringen och friluftslivet har sin största koncentration hanterar friluftslivets utbredning i relation till markområden i behov av skydd och hänsyn. I kultur- och fritidsplanen (H6) är det fokus på anläggningar när det gäller fritid, så idrott och motion framgår tydligt i jämförelse med friluftsliv

(som inte definieras). Avslutningsvis, ytterligare dokument i form av Samhällsbyggnadsutskottets protokoll (2019) visade beslutet att Härjedalens kommun ska sluta underhålla turistleder och turistanläggningar. Kommunens ambition var att lämna över skötseln till andra intressenter, till exempel destinationsbolagen. Kommunstyrelsen har beslutat (2019) att skötsel av spår, raststugor och leder i Vemdalsområdet ska tas över av Destination Vemdalen under tre år men att kommunen under dessa år också står för ett ekonomiskt stöd om totalt 450 000 kronor. Efter avtalets slut har kommunen ingen skyldighet att ta över skötseln på nytt.

Krokoms kommun

Övergripande beskrivning av friluftslivets definition, roll och betydelse

I ÖP nämns friluftsliv i samband med landskapet och naturmiljön. Det finns riksintresse för friluftsliv respektive turismen och friluftslivet, men vad friluftsliv är beskrivs inte. Till exempel finns det i ÖP en översikt med plankarta (K1:57) för skyddsvärda områden gällande naturmiljöer och bebyggelsemiljöer. I beskrivningen av dessa specifika enskilda platser anges ibland "friluftsliv" och ibland det "rörliga friluftslivet" i skyddsvärdena.

Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring

I översiktsplanen för Krokoms kommun nämns att *"rekreation och turism i attraktiva natur- och kulturmiljöer ingår som en betydande del i det lokala näringslivet"* (K1:24). Just fiske anses vara kommunens största turismprodukt där Fiskevägen har utvecklats med naturupplevelser samt jakt- och fiskemöjligheter (K1:39).

Eftersom Krokoms kommun är stort till ytan, har de valt att göra fem lokala nulägesanalyser av olika områden för att kunna identifiera förutsättningar och styrkor. Det är också ett led i kommunens fortsatta arbete med utvecklingsstrategier. I de lokala analyserna konstaterar Krokoms kommun att det finns många möjligheter till ett rikt friluftsliv i kommunen i stort och i de områden som analyserats.

snöskoterturism (K4:24). Begreppen friluftsliv eller rekreation är inte inkluderade.

Friluftsliv, miljö och naturvård

I ÖP beskrivs hur *"Unika växtmiljöer lockar också till blomstervandringar och strövande i skog och mark."* (K1:37). Vatten är ett naturvärde som *"... erbjuder rika möjligheter till bland annat fiske och annat friluftsliv."* (K1:38).

Varken friluftsliv eller rekreation nämns i den nuvarande hållbarhetsstrategin för Krokoms kommun. Det konstateras dock att förbättrad miljö kan ge bättre folkhälsa och naturupplevelser utan att gå närmare in på frågan (K2:10). Hållbarhetsstrategin tar upp olika styrdokument som den berörs av, bland annat ÖP, och att: *"En långsiktig förvaltning av skog, fjäll och sjösystem är av största vikt för kommunen för att kunna bibehålla och utveckla varumärket "orörd natur" (K2:8).* I hållbarhetsstrategin kopplar Krokoms kommun olika målområden till miljökvalitetsmålen, men inga av dessa områden anges kopplas till "Storslagen fjällmiljö" från kommunens sida.

I kommunens miljöpolicy ingår inte friluftsliv eller rekreation. Kommunen strävar dock efter en attraktiv livsmiljö samt att naturresurser ska värnas (K7:5).

Riksintressen

I kommunen finns områden som klassats som riksintressen för i) friluftsliv och ii) turismen och friluftslivet. Ytterligare områden av riksintresse är bland annat för rennäring, naturvård, kulturmiljö, vindkraft, totalförsvaret (K1:45ff).

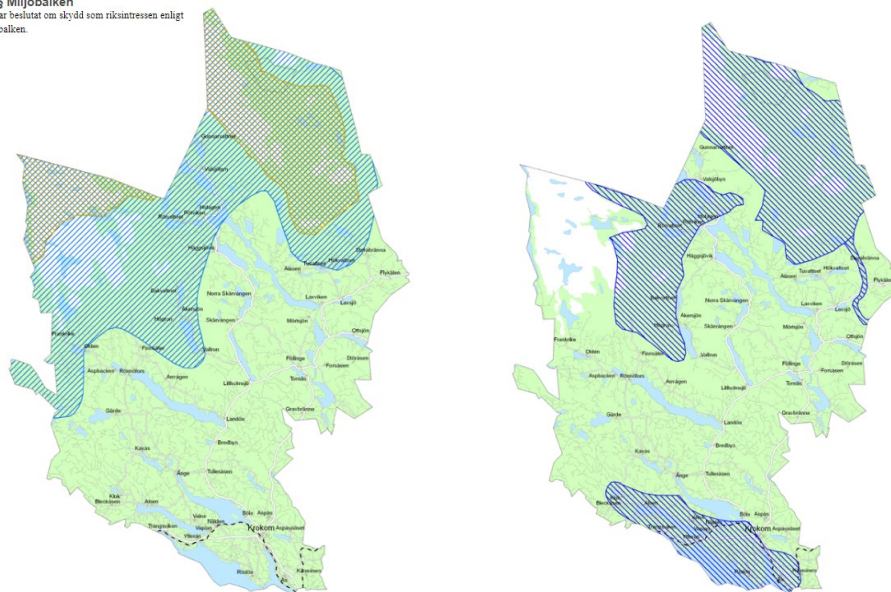
Riksidresse för turismen och friluftslivet
(blå skrafferad)

Särskilt skyddade fjällområden, "obrutna fjäll"
(brun skrafferad)

4 kap. 2 § Miljöbalken
Riksdagen har beslutat om skydd som riksidressen enligt 4 kap. 3 Miljöbalken.

Riksidresse friluftsliv

3 kap. 6 § Miljöbalken
Översyn pågår. Kommunen har lämnat synpunkter till länsstyrelsen december 2013.



Figur 7. Riksidresse för turismen och friluftsliv respektive riksidresse för friluftsliv, Krokoms kommun. Källa: Krokoms kommun ÖP sid. 49-50.

Som visas i figur 7, överlappar områdena för riksidresserna friluftsliv respektive turismen och friluftslivet (där även obrutna fjäll är inkluderat i kartan). Kommunen ska i sin ÖP ta ställning till olika intressen om Energi-myndigheten pekar ut riksidressen för vindkraft, och det bedöms vara oförenligt med till exempel riksidressen för friluftsliv, naturvård eller rennäring (K1:45). I ÖP (K1:26) framgår även under temat *Näringsliv och arbete* att man har följande mål gällande turism:

- Turistnäringen ska växa och utvecklas på ett hållbart sätt så att naturmiljöerna inte utsätts för negativ påverkan vid nyttjandet.
- Friluftslivets olika behov ska analyseras vid översynen av friluftslivets riksidresse.

Intressekonflikter friluftsliv

Det finns inga specifika konflikter utpekade i samband med begreppet friluftsliv i Krokoms kommuns ÖP. Däremot finns det motoriserade friluftslivet indirekt inkluderat i ÖP i samband med konflikter:

"Skotertrafiken kan ge upphov till konflikter mellan skoterförare, boende och besökare samt i vissa fall markägare. Förbudsområden där ingen skotertrafik tillåts gäller inom särskilt utpekade

områden, belägna nära tät bebyggelse samt viss del av året inom uppodlad mark (terrängkörningslagen). Möjligheten att öppna för friåkningsområden bör undersökas.” (K1:28).

Utifrån rennäringens perspektiv beskrivs att det har uttryckts en *”... tilltagande oro bland annat över de växande markanspråken på renskötselmarken från turismen, vindkraften, gruvnäringen m.fl.”* (K1: 26).

Friluftsliv och folkhälsa

I ÖP är skogen beskriven särskilt som en viktig resurs för välbefinnande och hälsa. Även om inte friluftsliv skrivs rätt ut som begrepp, anses höga värden finnas i skogar för rekreation och utflykter, men också för att plocka bär och svamp (K1:38). I Krokoms kommuns folkhälsoplan (K5) nämns varken friluftsliv eller rekreation. Det finns inte heller någon koppling till natur.

Sammanfattning friluftsliv och hållbarhet i planeringen i Krokoms kommun

Eventuella framtida ställningstaganden för dispens från strandskydd och vindkraft i specifika områden av riksintresse nämns, men analyseras inte vidare (K1:45). I ÖP anges att turistnäringen ska växa hållbart så att naturen *”inte utsätts för negativ påverkan vid nyttjandet”*. I det sammanhanget uppges att *”friluftslivets olika behov ska analyseras vid översynen av friluftslivets riksintresse.”* (K1:26). Kommunen fortsätter med att beskriva att bland annat skog kommer att öka i sitt värde som rekreationsresurs, inte bara med tanke på aktiviteter som jakt och fiske utan för naturupplevelsen i sig och den så kallade orörda naturen (K1:26).

I övrigt nämns friluftsliv i samband med beskrivningar av Krokoms kommuns ställningstagande kring riksintressen för vindkraft där olika riksintressen kan komma att ställas mot varandra.

Strömsunds kommun

Övergripande beskrivning av friluftslivets definition, roll och betydelse

I ÖP för Strömsunds kommun görs ställningstaganden när det gäller friluftsliv som handlar om att skydda naturområden med höga värden för friluftslivet, att göra områdena tillgängliga för allmänheten och att tillgodose god standard på exempelvis rastplatser och leder. Kommunen beskriver till stora delar friluftsliv utifrån Miljöbalkens skrivningar om riksintresse för friluftsliv där områden ska *”ha stora friluftslivsvärden sett i ett nationellt perspektiv på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter”* (S1:23).

Det finns ingen definition eller beskrivning av friluftsliv respektive rörligt friluftsliv. I ÖP framgår dock att för både kommuninvånare och besökare är snöskoteråkning (i kombination med exempelvis fritidsfiske) en viktig del i fritidsutbudet för de som bor i kommunen eller kommer hit som turister (S1:29). I samband med detta avsnitt om snöskoter anges ett ställningstagande att *"anordningslösningar med föreningar, turistnäringen med flera som gagnar och optimerar kvaliteter för det rörliga friluftslivet ska genomföras."* (S1:29). Det kan tolkas som att motoriserat friluftsliv ingår i det rörliga friluftslivet – se nedan – alternativt att snöskoter behöver utvecklas med tanke på andra aktiviteter inom friluftsliv. Men dessa nämns i så fall inte i detta avsnitt i ÖP.

I kultur- och fritidsplanen konstateras att *"De goda möjligheterna till friluftsliv, jakt och fiske är av stor betydelse för kommunens invånare"* (S2:1). Att det är lätt att ta del av en variation av natur är också något som kommunen betonar: *"En styrka i kommunen är att det är enkelt att få ett rikt friluftsliv i skog, mark och sjöar."* (S2:6). Tillgängliga friluftsområden, spår och strövområden är ett mål samt bland annat åtagande att stötta föreningar inom friluftsliv (S2:6).

Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring

ÖP beskriver att det finns stora möjligheter att utveckla besöksnäringen. Särskilt fjällområdet Frostviken nämns där det finns natur- och kulturvärden med ett väl utbyggt ledssystem för snöskoter (se figur 8):

"Här är stora områden avsatta för rörligt friluftsliv och naturvård. Ledsystemet framför allt för skotertrafik är väl utbyggt. I Frostvikenområdet finns dessutom goda möjligheter till friåkning med skoter, samtidigt som stora ytor är avsatta som förbudsområden, där skotertrafik inte är tillåten." (S1:11).



Figur 8. Skoterled i Frostviken, Strömsunds kommun. Foto: Rosemarie Ankre.

I kultur- och fritidsplanen görs en uttalad koppling mellan friluftsliv och besöksnäring: "*... aktiviteter inom ramen för friluftsliv är av mycket stort intresse för besökare och turister*" vilket anses kunna främja naturturismen i kommunen (S2:6).

Turismstrategins syfte för Strömsunds kommun är att lyfta fram de områden som anses "*särskilt prioriterade för att möta upp mot besöksnäringens behov*" med syfte att "*skapa en hållbar tillväxt med fokus på naturbaserade upplevelser*" (S3:2). Begreppet friluftsliv används inte i turismstrategin. Friluftsliv anges inte heller generellt som ett viktigt fokusområde, men däremot fiske och skoteråkning tillsammans med bland annat gastronomi och kultur.

Friluftsliv, miljö och naturvård

I Strömsunds kommun finns "*stora opåverkade områden*" (S1:95) varav stora delar är avsatta för olika slags skydd som naturreservat, Natura 2000-områden och/eller obrutet fjäll. Strandnära områden anges som en viktig resurs för att öka landsbygdens attraktivitet, samtidigt som man framhåller vikten av att bevara de värden som gör att natur- och friluftslivet i kommunen upprätthålls (S1:57). I kommunen finns områden med tätortsnära skog (avsatta av skogsägare) som kommuninvånarna använder för rekreation men också i skolundervisningen.

I samband med miljö- och riskfaktorer tas skogs- och vegetationsbränder upp där försummelse vid friluftsliv när man grillar eller eldar kan vara en orsak (S1:68). Friåkning med snöskoter ökar. Därför bör denna aktivitet anvisas till mindre störningskänsliga områden samt att: *"Skoterledsfrågorna bör utredas och planeras med syftet att få en god funktion samtidigt som miljöintrången och störningar från skotertrafiken minimeras."* (S1:29).

I turismstrategin anges i samband med skoterturism att hänsyn ska tas till natur och miljö (S3:7). I miljöpolicyen för Strömsunds kommun förklaras att det ska ske ett arbete för en varaktig hållbar utveckling – begrepp som friluftsliv, rekreation eller natur inkluderas inte (S4).

I sin klimatanpassningsplan lyfter kommunen fram negativa effekter klimatförändringarna kan ha på olika aktiviteter, exempelvis kortare skid- och skotersäsong: *"Vinterturism och friluftsliv kommer att möta successivt snöfattigare vintrar, särskilt i de södra fjällen."* (S5:32). Tänkbara åtgärder är till exempel regleringsområden för snöskoter, spånga leder och reglering/kvotering av markutnyttjande. Även om sämre badvattenkvalitet ses som en risk, anses klimatförändringarna bidra till en ökad sommarturism som en positiv konsekvens då det kommer att bli varmare somrar och högre badtemperaturer (S5:32).

Riksintressen

I Strömsunds kommun finns områden som klassats som riksintressen för i) friluftsliv och ii) rörligt friluftsliv. Ytterligare områden av riksintresse är bland annat för rennärning, naturvård, kulturmiljö, vindkraft, totalförsvaret (S1:22ff). I Miljöbalken 3 kap 6§ står det bland annat om riksintresse för friluftsliv att *"Områden som är av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön."*

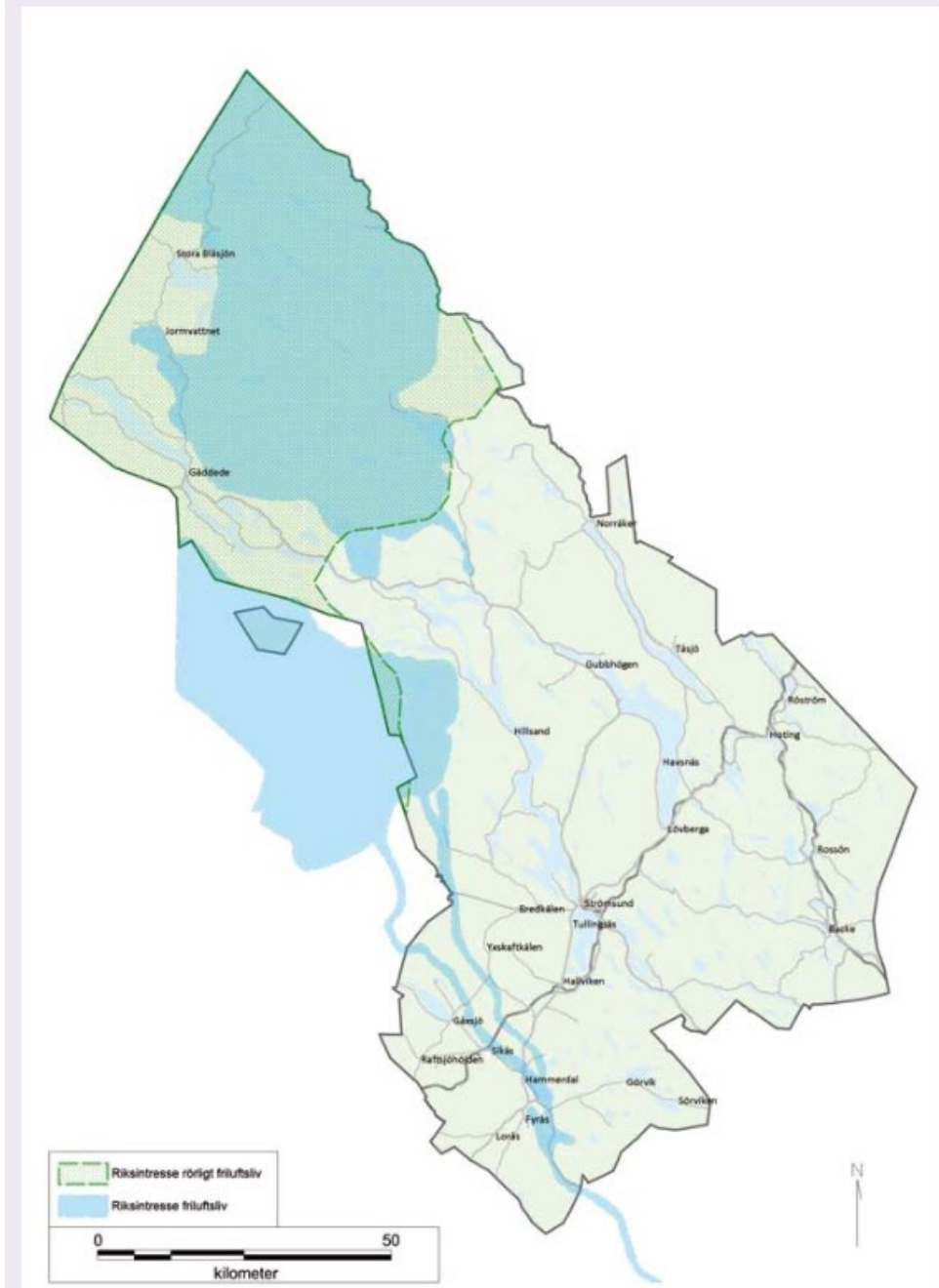
I riksintresset för friluftsliv finns följande fem huvudkriterier i Strömsunds ÖP (S1:23):

- särskilt goda förutsättningar för positiva upplevelser och för natur- eller kulturstudier.
- särskilt stora förutsättningar för vandring eller långfärder på skidor och därmed sammanhängande positiva upplevelser i obebyggda områden
- särskilt goda förutsättningar för strövande, cykelturer eller skidåkning och därmed sammanhängande positiva upplevelser i bebyggda områden.

särskilt goda förutsättningar för bad, båtsport, kanoting eller skridskofärder och därmed sammanhängande positiva upplevelser.

- särskilt goda möjligheter till fritidsfiske, jakt, bär- eller svampplockning och därmed sammanhängande positiva naturupplevelser.

Därefter pekas områden ut enligt 4 kap 2 § Miljöbalken för rörligt friluftsliv: *"Inom fjällvärlden i kommunen ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön."* (S1:23).



Figur 9. Riksintresse för friluftsliv respektive rörligt friluftsliv, Strömsunds kommun. Källa: Strömsunds kommuns ÖP.

I Strömsunds ÖP konstateras att områden av riksintresse för friluftslivet ofta sammanfaller med skyddade naturområden; vad kommunen beskriver som orörda naturområden är viktiga för friluftsliv (S1:23). Som illustreras i figur 9, sammanfaller även områden för friluftsliv respektive rörligt friluftsliv – men dessa riksintressen har också skilda områden utpekade i kommunen enligt ÖP (S1:91).

Intressekonflikter friluftsliv

Det nämns i ÖP att vissa intressekonflikter förekommer med rennärningen men även med naturvården och friluftslivet (S1:72). I ÖP görs ett antal ställningstaganden för att tillgodose motstående intressen: skogsnärings lönsamhet och bevarandet av skogens biologiska mångfald samt dess kulturella och sociala värden. Tätortsnära skogsbruk ska ske med hänsyn till bland annat friluftsliv och kommunen ska för den egna skogens del "*rekreationsanpassa*" sin skogsbruksplan (S1:73). Vad det innebär konkret framgår inte.

I ÖP redogörs även att det finns omkring 200 mil skoterleder i kommunen varav 70 mil på statlig mark på renbetesfjäll. Kommunen vill bland annat planera ledsystemen för skoter, men även för vandring, skidåkning och ridning. Detta för att minimera miljöintrång och störningar, tydligare anvisa områden för tillåten såväl som otillåten skoterkörning och beakta tysta områden: "*Fler leder bör kunna utvecklas och nyttjas genom anpassning och samråd med andra intressen.*" (S1:29). Vilka dessa intressen är tydliggörs inte, däremot att syftet är att bidra till minskade konflikter (S1:29).

Friluftsliv och folkhälsa

I ÖP nämns hälsa och folkhälsa i samband med miljöaspekter, som exempelvis föroreningar (S1:69), men inte tillsammans med friluftsliv eller rekreation.

I sitt folkhälsoprogram inkluderas inte begreppet friluftsliv specifikt. Däremot understryks betydelsen av hälsofrämjande miljöer; att man ska kunna vara fysiskt aktiv i vardagen (som är bra för fysisk och mental hälsa) där utemiljöerna är lättillgängliga men också inbjudande: "*I kommunen har vi fina naturområden både i form av naturreservat, skoterspår, elljusspår m.m.*" (S6:10-11). I programmet beskrivs en satsning att kommunen ska tillhandahålla möjligheter till motion och rekreation.

I kultur- och fritidsplanen finns ett tydligt samband mellan folkhälsa och friluftsliv. Det konstateras att "*... motions- och skidspår, sjöar och isar, skogs- och grönområden erbjuder flickor och pojkar, kvinnor och män möjlighet till idrott, motion och friluftsliv för främjande av en god hälsa*" (S3:6). Ett åtagande från kommunens sida att ge bättre folkhälsa genom att öka möjligheterna till aktivt friluftsliv året runt (S2:7).

Sammanfattning friluftsliv och hållbarhet i planeringen i Strömsunds kommun

I kommunen finns ett antal utpekade riksintresseområden som i hög grad överlappar varandra och ÖP ger uttryck för svårigheten att balansera de olika värdena. Det uttrycks en vilja att skydda naturområden med höga värden för friluftslivet och samtidigt öka tillgängligheten.

I kultur- och fritidsplanen görs kopplingar mellan friluftsliv och folkhälsa där tillgång till exempelvis spår och anläggningar uppges som ett medel för att medborgarna ska tillgodogöra sig ett aktivt friluftsliv. En koppling mellan utbud av friluftsaktiviteter och besöksnäringen men även kulturarvet (spår av friluftsliv, se S2:9) görs också och man vill tillgodose en hållbar tillväxt av besöksnäringen baserat på naturupplevelser.

I klimatanpassningsplanen lyfts friluftslivet fram som en viktig del av besöksnäringen och här diskuteras de förmodade negativa effekter klimatförändringarna kan komma att innebära för besöksnäringen i kommunen. Här förslås ett antal konkreta åtgärder som exempelvis kvotering av markutnyttjande och förstärkning av ledssystem med mera.

Åre kommun

Övergripande beskrivning av friluftslivets definition, roll och betydelse

I Åre kommuns ÖP blandas begreppen friluftsliv respektive rörligt friluftsliv, men utan definitioner. Ett tillgängligt friluftsliv, oavsett om man är på besök eller är bosatt permanent i kommunen, beskrivs i Åres tillväxtstrategi som viktigt för både samhället som för den enskilde individen: *"Friluftslivet bidrar till att människor får en förståelse för naturen och miljön..."* (Å3:9). Här görs även en koppling till de nationella frilufts målen och hur dessa ska kunna uppnås bland annat genom fysisk planering men också näringslivsutveckling (Å3:10).

I Åres *Visionsberättelse vision 2050* påpekas i samband med mångfald att det inte bara är skidor och friluftsliv som önskas, utan också andra saker att göra på fritiden: *"Åre kommun ska finnas både för dem som har mycket pengar och för dem som har lite. Alla ska vara välkomna och få plats"* (Å2:5).

Under rubriken *"Idrott, lek och friluftsliv"* finns det i kommunens kultur- och fritidsplan en översikt av nuläge, målbild och tillvägagångssätt. Bland annat inkluderas att Åre är riksintresse för friluftsliv och att det finns motions- och/eller skidspår i de flesta byar (som sköts av entreprenörer och

föreningar). För framtiden vill kommunen se över behov och användning av miljöer för friluftsliv samt: *"Utveckla bynära, natursköna, välskötta och lättillgängliga naturområden och promenadstråk för kommunens alla invånare till friskvårdsområden."* (Å5:12).

Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring

I Åre kommun är friluftslivet tätt sammankopplat med besöksnäringen i fjällandskapet som anses ovanligt tillgängligt (Å1:19). I ÖP framgår till exempel "Områden för besöksnäring" (allmänna intressen) att Södra Årefjällen har särskilt bra förutsättningar och: *"... har stor potential i turismutveckling med inriktning mot friluftsliv, längdåkning och naturturism."* (Å1:35).

I kommunens tillväxtstrategi beskrivs ett strategiskt arbete för att kommunen ska upplevas attraktivt för både boende och besökare bland annat genom att utveckla friluftslivet då det *"... bidrar till vår attraktionskraft och stärker den lokala utvecklingen och ekonomin"* (Å3:9).

Friluftsliv, miljö och naturvård

Naturen är en besöksanledning och samtidigt är Åre kommun medveten om den belastning besökare har på den tillgång naturen utgör: *"Grunden för långsiktigt hållbar utveckling är att vi respekterar gränserna för vad vår miljö tål."* (Å1:20). I ÖP diskuteras hur särskilt känsliga biotoper och/eller områden för renbete i fjällandskapet bör skyddas genom en uppdelning av de olika verksamheterna och intressena inom de områden som även nyttjas för rekreation och friluftsliv (Å1:38). Generellt framhålls behovet av en helhetssyn på landskapet så att alla framtida exploateringar och åtgärder tar hänsyn till *"...platsens samlade funktioner för biologisk mångfald, ekosystemtjänster, betydelse för rekreation och friluftsliv"* (Å1:37). Skydd av djur, växter och natur sker genom naturreservat som också finns för att bevara områden för friluftsliv (Å1:39).

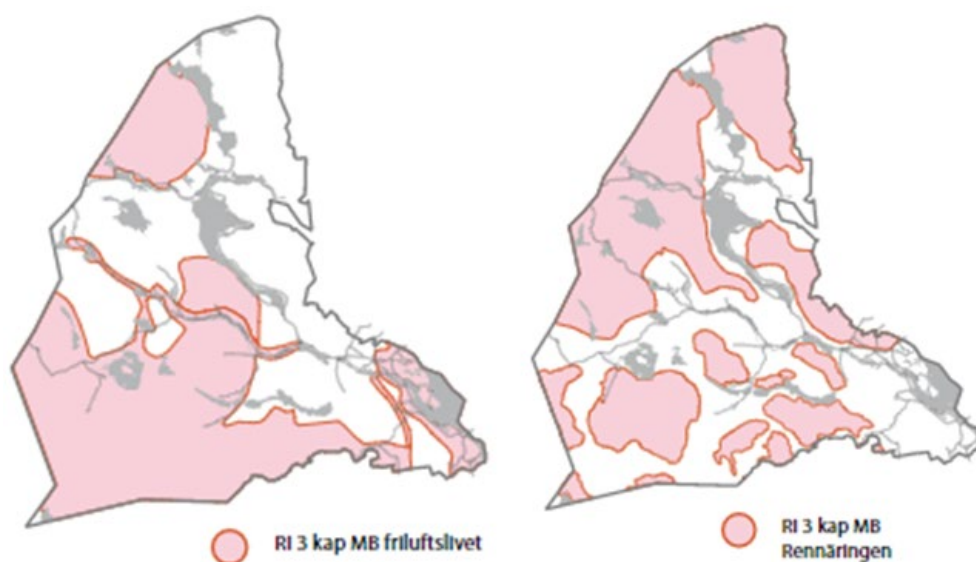
När ÖP togs fram var en ny nationalpark i området Södra Årefjällen under övervägande. I ÖP är kommunen positiv och anser att en nationalpark skulle kunna öka turismen i området, men det finns samtidigt en oro för att det kommer att innebära ett ökat tryck på barmarkssäsongen. Det i sin tur innebär en ökad press på miljön och marken. För att uppnå en hållbar situation för friluftslivets kontra rennäringens nyttjande av markerna och besökares slitage, nämns bland annat zoneringsplanering av området för hantering av

anspråk och intressen samt förbättringar av fjällens infrastruktur som exempelvis leder, spänger och broar (Å1:90).

I Åres *Visionsberättelse vision 2050* beskrivs betydelsen av att vårda och värna naturen med ett hållbarhetsperspektiv samt att alla ska ha möjlighet att vistas i naturen. Men oron för vad många besökare och ökad tillväxt innebär är också en del i visionen: *"Slitaget på naturen skapar oro. Fjällen och naturen behöver skyddas och bevaras för att finnas kvar som den orörda naturupplevelse den är idag."* (Å2:9).

Riksintressen

I kommunen finns områden som klassats som riksintressen för i) friluftsliv och ii) rörliga friluftslivet. Ytterligare områden av riksintresse är bland annat för naturvård, rennäring, kulturmiljö, energiproduktion, totalförsvaret (Å1:53ff).



Figur 10. Områden för riksintresse för friluftsliv respektive rennäring i Åre kommun. Källa: Åre kommuns ÖP.

Områdena av riksintresse för friluftsliv är under revidering (Å1:55). Kommunen tycker att det behövs vägledning i hur olika riksintressen ska vägas mot varandra samt att riksintresseområdena bör avgränsas tydligare. Som figur 10 visar så omfattar riksintressen stora geografiska områden och som överlappar med andra riksintressen, exempelvis riksintresset för friluftsliv respektive rennäringen i Åre kommun. I ÖP så benämns

riksintresset för rennäringen också i samband med hur hänsyn till rennäringens behov ska ske:

"Rennäringens anspråk ska alltid väga tungt i förhållande till andra intressen i fjällandskapet. Vid utbyggnad av infrastruktur som leder, vägar, vindkraft och ledningar och/eller utveckling av verksamheter som skoterkörning, jakt, fiske och antalet fjällvandrare bör hänsyn alltid tas till renskötselns behov. Områden av riksintresse samt betydelsefulla områden för rennäringen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada eller försvåra rennäringens bedrivande." (Å1:38).

Gällande riksintresseområden för det rörliga friluftslivet så ska turismens och friluftslivets (främst det rörliga friluftslivet) intressen särskilt beaktas vid exploateringar (Å1:57).

Intressekonflikter friluftsliv

Åre kommun är tydlig med att det finns många motstridiga intressen gällande fjällmiljön och markerna. Därmed är det viktigt inom samhällsplaneringen att ta upp hur målkonflikter ska hanteras (Å1:19). Delar av kommunen beskrivs som ett landskap som är lågpåverkat i kontrast till det mer exploaterade Åredalen. Dessa områden är präglade av turism och rennäring samt samisk kultur. Intressekonflikter finns framförallt mellan rennäringen, det rörliga friluftslivet och snöskoteråkning, exploateringsintressen, jakt, vindbruk, samt evenemang (Å1:37-38). Ett exempel är i samband med stora arrangemang som i ÖP kopplas till friluftsupplevelser och konflikter med markägare:

"Utvecklingen av destinationer, evenemang och friluftsupplevelser som produkt förutsätter att arrangörer, destinationsbolag och andra aktörer har möjlighet att nyttja mark för till exempel spår, leder och pister. Kommunen förordar att nyttjandeavtal sluts mellan markägare och arrangör/ledansvarig." (Å1:35).

I samband med sin konsekvensbedömning av målen i ÖP i relation till miljö kvalitetsmålet "Storslagen fjällmiljö" uppger Åre kommun att det "råder bitvis stora konflikter mellan konkurrerande intressen inom fjällområdena" (Å 1:89).

I ÖP framhålls att det mesta av planeringen och byggandet i kommunen har direkt eller indirekt koppling till besöksnäringen, som enligt ÖP kan beskrivas som en areell näring då den är "... platsbunden och använder geografiska resurser för att nå avkastning. Detta gör att besöksnäringens behov och utveckling ofta hamnar i konflikt med andra areella näringar och intressen." (Å1:34). Det ses i sin tur som en grund för att konflikter lätt uppstår med andra areella näringar och intressen. I Åres Visionsberättelse vision 2050 står att "friluftsliv och turismnäringen har sedan urminnes tider ökat störningarna i renbetesland. Det finns en gräns för hur mycket folk som kan vistas på samma plats som rennäringen" (Å2:9).

I tillväxtstrategin lyfts friluftsliv bland annat i relation till att Åre är en samisk förvaltningskommun, där det behövs olika insatser (som kunskap hos politiker och tjänstepersoner eller konkret förvaltning) för att friluftsliv ska kunna ske utan att störa rennäringen (Å3:7).

Friluftsliv och folkhälsa

Fysisk aktivitet som ett mål för god hälsa är inarbetat i ÖP (Å1:13). Hur man i samhällsplaneringen kan planera för att stärka folkhälsa anses vara en viktig fråga. Ett medvetet arbete kring vardagslandskap och vardagsrekreation i planering är därmed en del som inkluderas beträffande landskapets betydelse för hälsa (Å1:24). Närheten till rekreationsmiljöer anses god (Å1:92). Ett exempel av nära rekreationsmiljö för vardagsrekreation är Ånnsjön, se figur 11.



Figur 11. Ånnsjön som nära rekreativmiljö för hälsa. Foto: Sandra Wall-Reinius.

I tillväxtstrategin har ett antal strategiska utvecklingsområden formulerats där ett är *"Attraktiva livsmiljöer"* där det står att tillgången till friluftsliv *"skapar attraktiva livsmiljöer och bidrar till bättre folkhälsa."* (Å3:9).

I folkhälsostrategin inkluderas inte begreppet friluftsliv specifikt. Men Åre kommun understryker att kommuninvånare efterfrågar fler aktiviteter för unga. Det konstateras att *"kvalitativ fritid är viktigt för barn och ungas utveckling, fysiska och psykiska hälsa"* (Å4:6) och kommunen vill därför bredda utbudet av bland annat fritidsaktiviteter.

Ett fritidsliv ger också förutsättningar för en god folkhälsa enligt kommunens kultur- och fritidsplan (Å5:2). Ett sätt att uppnå detta är att utöka *"... friluftsanläggningar och ytor som ger kommunens invånare likvärdiga möjligheter till motion, lek, spontanidrott och friluftsliv."* (Å5:11).

Sammanfattning friluftsliv och hållbarhet i planeringen i Åre kommun

En intressant aspekt av att friluftslivet ses som en motor för samhällsekonomin är att tillväxtstrategin berör friluftsliv. I tillväxtstrategin hittas en sammanhållen beskrivning av samhällsplaneringen och friluftslivet:

"Genom långsiktig planering och löpande verksamhet skapar vi förutsättningar för ett väl fungerande och tillgängligt friluftsliv och bidrar till att uppnå de nationella målen för friluftslivet. Detta gör vi bland annat genom fysisk planering (...). Genom samverkan med myndigheter och andra aktörer i samhället som arbetar för att utveckla friluftslivet kan förutsättningarna för friluftsliv förbättras ytterligare."(Å3:10).

Friluftsupplevelser diskuteras som en värdesatt produkt när det handlar om nyttjandet av marken vid olika evenemang.

Förekomsten av begreppet "friluftsliv" i kommunala dokument

I studien har det också gjorts en kvantitativ översyn av hur ofta begreppet "friluftsliv" förekommer i de studerade kommunernas översiktsplaner samt andra styrdokument. Analysen har gjorts genom att spara ned dokumenten digitalt och därefter söka ut begreppet "friluftsliv" genom sökfunktionen (som ger en sammanfattning av antalet gånger begreppet återfinns samt på vilken sida).

Tabell 1 visar en sammanfattning av de dokument som ingick i vår kvantitativa analys fördelat på de fem fjällkommunerna, vilket är dokumenten antogs och det antal gånger som "friluftsliv" förekommer.

Gällande ÖP, inkluderas både det antal gånger friluftsliv benämns i ett diskuterande sammanhang, tillsammans med det antal gånger friluftsliv nämns i rubriker, beskrivning av riksintressen, beskrivningar av enskilda platser och områden, LIS/strandskydd och referenser till Miljöbalken. Begreppet har dock inte inkluderats när det finns i innehållsförteckning eller i länk till en webbsida. Vi har valt att inkludera även rubriker/beskrivningar eftersom kommunernas ÖP skiljer sig åt gällande struktur och innehåll; det är därför svårt att avgränsa och göra den kvantitativa analysen likvärdig och jämförelsebar.

Tabell 1. Kvantitativ analys av förekomst av begreppet "friluftsliv" i kommunala dokument i Jämtlands län.

DOKUMENT SOM RÖR:	Översiktsplan		Vision/strategi		Kultur och fritidsplan		Besöksnäring/ turism		Miljö/ Hållbarhets dokument		Tillväxtstrategi		Folkhälsoplan	
ÅR/ANTAL KOMMUN	ÅR	ANTAL	ÅR	ANTAL	ÅR	ANTAL	ÅR	ANTAL	ÅR	ANTAL	ÅR	ANTAL	ÅR	ANTAL
BERG	2018	73	2014	2	-----	-----	2019	1	2021	7	2018	5	2021	4
HÄRJEDALEN	2020	40	Se ÖP	-----	2020	2	-----	-----	2002	0	-----	-----	2021	0
KROKOM	2015	16	u.å.	0	-----	-----	2018	0	2018	0	2019	0	2021	0
STRÖMSUND	2014	37	-----	-----	2016	6	2016	0	2019	2	-----	-----	2017	0
ÅRE	2017	27	2021	2	2019	5	-----	-----	-----	-----	2021	10	2018	0

Som visas i tabell 1, skiljer sig antalet "benämningar" mellan olika kommuners ÖP. Berg och Härjedalens kommuner har högst antal och är också de ÖP som är etablerade relativt nyligen (2018 respektive 2020). Att friluftsliv inkluderas oftare vid mer nyantagna ÖP skulle kunna styrkas utifrån att begreppet förekommer 97 gånger i nya ÖP jämfört med ÖP 2014 då det nämns 37 gånger.

När det gäller dokument kopplat till *vision* återfinns begreppet friluftsliv två gånger i Bergs respektive Åre kommun (för Härjedalens kommun ingår visionen i dess ÖP), se tabell 1.

Tre av de fem fjällkommunerna har etablerat en *kultur- och fritidsplan*. Framför allt Strömsunds kommun lyfter friluftsliv (6 gånger) i samband med sin fritidsplan, följt av Åre och Härjedalen (5 respektive 2 gånger).

Strategier i samband med besöksnäring eller turism återfinns i tre kommuner, men där endast Bergs kommun inkluderar friluftsliv en gång. Det finns även särskilda dokument som avhandlar *miljö och/eller hållbar utveckling* i fyra av fjällkommunerna. I Bergs kommun ingår begreppet friluftsliv (sju gånger) samt i Strömsunds kommun (2 gånger), se tabell 1. I de övriga kommunerna förekommer alltså inte friluftsliv alls i miljö/hållbarhetsdokumenten.

Tillväxtstrategier återfinns i tre kommuner. Åre kommun nämner friluftsliv 10 gånger i sin strategi (fastställd) 2021. Bergs kommun inkluderar friluftsliv 5 gånger i jämförelse med Krokoms kommun som inte nämner begreppet alls.

Slutligen, när det gäller dokument om *folkhälsa* är det enbart Bergs kommun av de studerade kommunerna som nämner friluftsliv (4 gånger).

Fördjupande intervjuer

Organisation och ansvar för friluftspolitik

En fråga som ställdes till de intervjuade handlade om hur arbete och frågor gällande friluftsliv är placerat organisatoriskt inom respektive myndighet. De intervjuade ombads också att besvara hur många inom organisationen som bedöms arbeta med friluftsfrågor och vilka deras roller är. På Länsstyrelsen Jämtland anges det att det är Naturvårdsenheten; Naturförvaltningsfunktionen som organiserar friluftslivsfrågor och de svarar odefinierat att det är många personer. Strömsunds kommun svarar att organiseringen beror på vilken typ av friluftsliv som avses och var det geografiskt äger rum:

”Vill man göra en ny vandringsled inom område för riksintresse är det Länsstyrelsen som beslutar. Vill man göra ett vindskydd inom strandskyddszon är det vi (miljö- och bygg) som beslutar. Vill en byförening bygga en rastkoja kan det vara Strömsunds kommun som hanterar bygglovet, men Länsstyrelsen som beslutar om plats och placering.”

Den intervjuade för Strömsunds kommun menar vidare att om det till exempel är större frågor med motstående riksintressen (som vindkraft/friluftsliv eller rennäring/friluftsliv), tas det oftast i kommunfullmäktige. En del arbete *”ligger även på Turism, men de har ingen beslutanderätt”*, berättar tjänstepersonen, som uppskattar att det är en till två personer som arbetar med friluftslivsfrågor.

Enligt representanten för Bergs kommun är det Tillväxtavdelningen, område *Attraktion och livsmiljö* (som omfattar bibliotek, inflyttarservice, fritid, förening, kultur och ungdomsfrågor) där frågorna gällande friluftsliv är placerat organisatoriskt:

”Men det handlar om en begränsad del av det vi pratar om som ”friluftsliv”, eftersom kommunen inte är drifthållare för skidspår eller vandringsleder till exempel. På den här sidan syns det mer om vad kommunen gör och vad som andra aktörer gör när det gäller friluftsliv.”

När det gäller hur många personer som arbetar med friluftslivsfrågor i Bergs kommun är den intervjuade osäker eftersom friluftsliv inte är ett utpekat arbetsområde för den intervjuade.

I Härjedalens kommun ligger "Fritid och kultur" organisatoriskt under samhällsutvecklingsförvaltningen. Kommunen äger och sköter vissa anläggningar, till exempel badhus och ishall i Sveg, där man dessutom är drifhållare av motionsspåret. I övrigt finns två lekparkar (i Sveg och Funäsdalen) och några badplatser som sköts om av kommunen. Utöver det sköts anläggningar för sport och friluftsliv av andra aktörer än kommunen, till exempel destinationsbolag eller idrottsföreningar (ibland med stöd i form av bidrag från kommunen). När det gäller leder på fjället, har Bergs och Härjedalens kommun ingen roll i drift eller skötsel utan det sköts av destinationsbolag.

Den intervjuade för Åre kommun vet inte var arbetet och frågorna gällande friluftsliv är placerat organisatoriskt, eftersom det inte finns uttalat i kommunen, men gissar att *"det kan vara under Tillväxt"*. Det finns ingen funktion i Åre kommuns organisation som motsvarar friluftlivssamordnare eller friluftsstrateg, vilket den intervjuade tjänstepersonen tror hade underlättat arbetet på många sätt: *"Vi har ju ingen friluftssamordnare, och det gör ju såklart att dessa frågor inte blir så himla framträdande"*. Dock menar Åre kommuns representant att det är rätt många personer som involveras i friluftslivsfrågor, men på olika sätt och utspritt på olika enheter inom kommunen.

En ytterligare fråga som vi ställde var om det finns någon eller några i organisationen som har särskilt ansvar kopplat till friluftspolitiken. Inom Länsstyrelsen Jämtland är det friluftssamordnare tillsammans med ansvariga chefer. De intervjuade för Strömsunds och Åres kommuner svarar att det inte finns någon utpekad person med ansvar för friluftspolitiken, medan den intervjuade för Berg och Härjedalen är osäker och hänvisar frågan vidare.

Friluftsliv som begrepp

I intervjuerna bad vi om en definition av begreppet "friluftsliv". Sammantaget visar intervjuerna att friluftsliv definieras olika, men flera betonar olika utomhusaktiviteter. Inledningsvis utifrån ett regionalt perspektiv, beaktas friluftsliv av tjänstepersoner vid Länsstyrelsen Jämtland främst som ett allmänt intresse och även som ett riksintresse som man både bevakar och gör tillsyn på så att Miljöbalken följs. Utifrån det samiska perspektivet är det oklart huruvida Sametinget har definierat friluftsliv. När Sametinget lyfter friluftsliv är det utifrån ett samiskt perspektiv och främst den påverkan som friluftsliv har på renskötseln. Den intervjuade personen

från Sametinget menar att i begreppet finns *friluft* och *liv*; aktiviteter som sker utomhus av människan. Ytterligare, den intervjuade personen från LRF definierar aktiviteter som fjällvandring, skidåkning samt svamp- och bärplockning som friluftsliv.

Fortsättningsvis på kommunal nivå, kunde ingen av de intervjuade återge en definition som respektive kommun antagit eller officiellt använder, utan man utgick istället från sig själv som tjänsteperson. Några av de intervjuade kände till den nationella definitionen av friluftsliv – *”Vistelse utomhus i natur- och kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling.”* (SFS 2010:2008) - men upplevde inte att organisationen gjorde det. Exempel på definitioner av friluftsliv i intervjuerna var: *”Att vistas ute i naturen, oavsett om det är en sportig nivå eller fikanivå”*, eller *”Friluftsliv är det mesta du gör i naturen”*.

Enligt de intervjuade tjänstepersonerna kan alltså friluftsliv också definieras genom ett antal aktiviteter som utförs utomhus (exempelvis vandring, cykling, ridning, skoteråkning, fiske och skidåkning). Slutsatsen är att friluftsliv definieras till viss del olika av intervjupersonerna och att det finns gråzoner. Snöskoter är en motoriserad aktivitet, vilket för många boende i Jämtlands län är en självklar aktivitet som enligt dem själva är inom ramen för friluftsliv, enligt en intervjuad person på länsstyrelsen. Samtidigt utgår den svenska friluftspolitiken från allemansrätten som grund och där ingår inte snöskoter, eftersom allemansrätten inte omfattar motoriserade aktiviteter. Detta visar att definitionen av friluftsliv beror på vem man frågar, enligt tjänstepersonen vid länsstyrelsen.

Gällande begreppen *”friluftsliv”* respektive *”rörligt friluftsliv”* så är det något förvirrande. Den intervjuade personen från Sametinget uttrycker att definitionen för rörligt friluftsliv och friluftsliv har lite olika betydelse, baserat på riksintressen. Däremot kan företrädaren inte svara för hela Sametinget i frågan. Flera av de intervjuade på kommunerna lutar sig på indelningen av riksintressen i 3:e och 4:e kapitlet i Miljöbalken. Enligt den intervjuade tjänstepersonen på Åre kommun, är riksintresset för rörligt friluftsliv det som definierar vad rörligt friluftsliv faktiskt är. Det är emellertid svårt att bedöma detta allmänt angående riksintressena, då man behöver gå in i riksintressebeskrivningen för det specifika området (friluftsliv) för att kunna vara mer specifik. Till exempel ett område av riksintresse för friluftsliv (som Åreskutan) är starkt kopplat till alpin skidåkning med liftsystem och är mera tillrättalagt. Detta i jämförelse med

det mer övergripande rörligt friluftsliv med möjligheten att ta sig till fots eller på skidor, som till exempel mellan Storulvån och Helags. Andra intervjuade personer menar att det handlar om rörelse i ett område - att rörligt friluftsliv är att vandra på en led - där istället friluftsliv kan vara mer knutet till en anläggning.

Härjedalens kommun gör skillnad mellan rörligt friluftsliv och friluftsliv. Det anläggningsbaserade friluftslivet med bebyggelse ska inte inkräkta på det rörliga friluftslivets behov av vandrings- och fjälleder. I Härjedalens kommun anses exempelvis att den alpina skidorten Vemdalskalet kan utvecklas utan att det påverkar det rörliga friluftslivets värden. Men det beror givetvis på hur man väljer att utveckla platsen, det vill säga på vilken mark det byggs nya bostäder, anläggs nya skidbackar osv. Det kan definitivt vara skillnad mellan "friluftsliv" och "rörligt friluftsliv", enligt den intervjuade. Det blir aktuellt på en plats som Vemdalskalet, där utveckling av det anläggningsknutna friluftslivet kan konkurrera om mark med det rörliga friluftslivet (som bedrivs med allemansrätt som grund) som kan ha större behov av ostörda miljöer, exempelvis stigar och vandringsleder genom ostörd natur eller marker för bär- och svampplockning. Så frågan är komplex. Det finns möjlighet att utveckla Vemdalskalet utan att medföra någon påtaglig påverkan på värden för det rörliga friluftslivet - men det kräver stor medvetenhet och avvägningar. Det behöver därför finnas en avvägning när exploateringar ska till. Det rörliga friluftslivet handlar mer om en känsla av opåverkad natur, enligt den intervjuade för Härjedalens kommun.

Gemensamt för samtliga intervjuade tjänstepersoner på kommunerna är att det inte är någon större skillnad mellan "friluftsliv" respektive "rörligt friluftsliv" i praktiken. Det är inget som har betydelse i deras arbete.

Hållbar utveckling och miljömässig påverkan av friluftsliv

En av de intervjuade personerna på Länsstyrelsen Jämtland medger att friluftsliv, inklusive idrott i naturmiljöer, har negativa miljömässiga och ekologiska effekter, men att det också beror på vilken skala man beaktar effekterna. Regionalt eller nationellt innebär friluftslivet i fjällen att man reser samt använder en del material och utrustning, vilka har en miljömässig påverkan. Lokalt ser länsstyrelsen slitage med erosion som resultat, samt nedskräpning och störning på djur. Geografiska områden i Jämtlandsfjällen som särskilt påverkats av friluftslivsaktiviteter är Vålådalsområdet

(Blanktjänarna, Pyramiderna) men också Jämtlandstriangeln (Storulvån, Sylarna, Blåhammaren). Över tid har länsstyrelsen sett en ökning av besökare till Oldfjällen (inkluderar naturreservat, Krokoms kommun) och Skäckerfjällen (naturreservat nordväst om Åre). Länsstyrelsen Jämtland anser att det saknas kunskap om friluftsliv i fjällen bland besökare, och upplever att det finns utmaningar kring att kommunicera för ett förändrat beteende bland besökare utifrån deras förståelse och kunskap om friluftslivet i fjällen. När nya aktiviteter uppkommer i fjällen hanteras de reaktivt, även om en av de intervjuade menar att det bästa vore att arbeta mer förebyggande. En av tjänstepersonerna på Länsstyrelsen Jämtland uttrycker att det handlar om att sprida information till besökare, öka kunskapen om friluftslivet och skapa en förståelse för området och naturen: *"Det ska vara enkelt att göra rätt och därför behövs det också att det kommuniceras om och hur att vara ute, och inspirera till att vara ute."*

Det framkom vid en av intervjuerna på länsstyrelsen att friluftslivet har ett värde i sig självt, men att friluftslivet också är ett bra sätt att aktivt arbeta för att nå andra mål, exempelvis miljömålen. Därmed är friluftsliv ett bra verktyg i miljöarbetet, men att det kan vara en utmaning att förankra det synsättet inom länsstyrelsen. De som arbetar primärt med friluftslivsfrågor ser den betydelsen, medan det kan vara svårare för andra, enligt en av de intervjuade. Det kan också ha att göra med synen på friluftsliv, fortsätter personen: *"Friluftslivet blir så lätt 'gullifierat'. Det förknippas ofta med vårvinter, apelsin och korvgrillning"*.

I Härjedalen och Bergs kommuner ser de intervjuade friluftslivets miljöpåverkningar genom ett ökat slitage och markerosion. Ökad nedskräpning och människor som utträttat sina behov på olämpliga ställen är ytterligare miljöpåverkan. Det finns en generell bild av att djur och natur trängs undan, men kommunen saknar uppgifter som stärker detta, menar en av de intervjuade. I en av intervjuerna med en kommunal tjänsteperson framkom att människor har blivit allt djärvare och ägnar sig åt saker man inte får, som exempelvis brott mot Terrängkörningslagen: *"Folk ägnar sig åt saker som man kanske egentligen inte får, det kan handla om att köra skoter på barmark eller fyrhjulingar och annat stök som sliter väldigt mycket. Det får man ju inte göra, men ibland gör folk det ändå"*.

Specifika områden med många människor på mindre yta är mest påverkade, som till exempel de alpina destinationerna Vemdalskalet och Klövsjö. Det gäller även Funäsdalen till viss del, men det är också ett område där arbetet

med hållbara spår och leder har kommit längst, menar en av de intervjuade tjänstepersonerna. I intervjuerna framkommer det att det sällan förekommer diskussioner om besökarens kunskap och beteenden inom ramen för den fysiska planeringen. I några fall har ansvar för utvecklingen och förvaltningen av friluftslivet lagts utanför den offentliga verksamheten. Det gäller exempelvis arbetet med spår och leder. I Härjedalen och Bergs kommuner ser man inte någon koppling mellan att nyttja fjällandskapet för friluftsliv och en positiv ekologisk påverkan. Däremot kan fysisk planering bidra till minskad negativ miljöpåverkan genom att det är kommunen som styr var det ska byggas någonstans. Då går det i teorin att välja platser som tål fler människor, enligt den intervjuade kommunala tjänstepersonen som fortsätter med att säga att fler fastigheter indirekt innebär att det blir fler människor som ägnar sig åt friluftsliv och att friluftslivet är svårt att styra - vilket också kan påverka riksintressen för naturvård.



Figur 12. *Storulvåvägen.* Foto: Sofia Ekeroot.

I Åre kommun attraherar fjällandskapet både besökare och nya kommuninvånare. Tjänstepersonen på Åre kommun uttrycker att fjällen är positivt för hela kommunen och att det finns goda möjligheter till företagande tack vare attraktionskraften i naturen, se figur 12. Samtidigt påpekar den intervjuade för Åre kommun att det finns utmaningar och lyfter resandets klimatpåverkan med koldioxidutsläpp och lokala effekter som handlar om *"slitage på den ömtåliga marken och störningar på djurlivet"* och exemplifierar med området runt Storulvån samt vägen till fjällstationen:

"Framförallt är det rennäringen som störs här. Även området runt Blanktjänarna i Vålådalens naturreservat är påverkade med slitage och erosion som en följd av att besökarantalet vuxit snabbt".

I Strömsunds kommun anser den intervjuade att friluftsliv på det stora hela har en förhållandevis låg påverkan på miljön. En viss störning av djur och natur förekommer. På några platser i Strömsunds kommun plockas den fridlysta orkidén guckusko vilket kan innebära att den försvinner helt enligt den intervjuade. Den intervjuade personen vittnar också om en hel del sopor som lämnas kvar i vindskydd eller efter vägarna i kommunen: *"De flesta verkar tycka det är jobbigare att bära hem skräp än att bära ut mat och förpackningar, trots att det är lättare att bära hem tomma förpackningar"*.

Strömsunds kommun är till ytan en stor kommun med många områden att bedriva friluftsliv på. Trots detta finns det några områden som är mer intensivt nyttjade än andra, två exempel är Stekenjokk och Vildmarksvägen, enligt den intervjuade. I Stekenjokk har Länsstyrelsen Jämtland infört beträdnadsförbud under viss tid på året på grund av systematiska fågeläggsstöder. Vildmarksvägen är välbesökt från det att vägen öppnas i början av juni och under hela sommarsäsongen. Även här finns en viss skräpproblematik. Framtida geografiska områden där miljöpåverkan kan bli stor är i området runt Stora Blåsjön. Här har kommunen flera detaljplaneprocesser igång och detta kan komma att både förändra landskapsbilden samt innebära fler besökare i naturen framöver.

Den intervjuade personen från Sametinget menar att många samiska representanter - bland annat Sametinget, SSR (Svenska Samers Riksförbund) och samebyar – i olika sammanhang lyfter att rennäringen påverkas negativt när friluftsliv och idrottsaktiviteter i naturen är ett störningsmoment för renen, men med blandad framgång. Ett exempel på en aktivitet som stör och kan skrämma renen är kiteflygning på vårvintern när renen är inne i en känslig period och renen tror att seglet är en rovfågel. En annan aktivitet är cykling och den snabba farten som gör att cyklisten kan nå stora ytor under en dag. Enligt den intervjuade för Sametinget har cyklisten också största fokus på marken strax framför sig och ser kanske inte alltid upp. Vintertid kan skoterleder, utifrån att de blir packade och enkla att färdas på, göra att renen går till platser där de egentligen inte ska befinna sig. Alla områden i Jämtlandsfjällen är påverkade av turism och friluftsliv, menar representanten för Sametinget. Huruvida vissa områden är mer eller mindre

utsatta är samebyarna kunnigast i och det skulle enligt den intervjuade vara fel om Sametinget pekar ut särskilda områden.

Ytterligare menar den intervjuade personen från Sametinget att renbetet är anledningen till att fjällen ser ut som de gör och att det är en del av det svenska kulturlandskapet. Därför blir det ett problem när Miljöbalken bara fokuserar på naturen och inte på förutsättningarna till att naturen ser ut som den gör:

"Man ska inte säga av den gren man sitter på. Utifrån ett upplevelseperspektiv är ju det betespräglade landskapet en stor del av upplevelsen, vilket kräver långsiktighet."

Kunskapen om renen och renskötsel är en viktig del i arbetet med den biologiska mångfalden. Efter COP-15 (FN:s konvention om biologisk mångfald 2022) blev det ett ökat fokus på skydd av natur – och urfolk runt om i världen är en förutsättning för den biologiska mångfalden, påtalar den intervjuade för Sametinget. Renarnas vandringsstråk är också viktiga indikatorer för grön infrastruktur där sammanhållna gröna stråk behövs. För att minimera den miljömässiga påverkan av friluftsliv men även idrott, anser man utifrån det samiska perspektivet att samerna behöver vara en del av förvaltningen av området. Oftast är det en kommun eller myndighet som förvaltar ett område, och här behöver det samiska perspektivet få vara med att styra och förvalta.

Riksintresse för friluftsliv – avvägningar och konflikter Jämtlandsfjällen

I intervjuerna med tjänstepersonerna på Länsstyrelsen Jämtland tas innebörden upp av att det finns två olika utpekanden av riksintresse för friluftsliv, enligt 3:e och 4:e kapitlet i Miljöbalken. De olika kapitlen skiljer sig från varandra utifrån att utpekanden av områden enligt 3:e kapitlet är föreslagna, det vill säga riksintresseanspråk och inte beslutade på samma sätt som riksintressen enligt 4:e kapitlet. I 4:e kapitlet är riksintressena beslutade och har stöd av allemansrätten. Detta gör att det blir en stor skillnad och tyngd i beslut. I 3:e kapitlet Miljöbalken finns det utpekat ett nationellt värde, men det är inte definierat närmare, varför en kommun i praktiken endast behöver visa hänsyn till riksintresset. Är det riksintresse enligt 4:e kapitlet behöver kommunen bevisa att de inte gör någon påtaglig inskränkning. Det här blir uddlöst, det är otydligt och en ny översyn behövs, menar den intervjuade på Länsstyrelsen. I praktiken innebär detta att om det

planlagda området ligger i ett riksintresseområde enligt 3:e kapitlet genomförs inga åtgärder, den intervjuade tjänstepersonen konstaterar endast att så är fallet. I båda fallen ingår dock frågan i länsstyrelsens tillsynsansvar i planprocessen, vilket innebär att länsstyrelsen potentiellt sätt kan pröva och upphäva en detaljplan som anses medföra skada på ett visst intresse.

Det finns flera olika intressen i Jämtlandsfjällen, stora delar av det geografiska området är riksintresse (4:e kapitlet) både vad gäller rennärning och friluftsliv. Men att, utifrån ett planperspektiv, säga att det är konflikter eller målkonflikter mellan riksintresse för friluftsliv och rennärning är inte riktigt då det aldrig har hamnat i en skarp prövning. Hela systemet för riksintressen, samt PBL, är uppbyggt på att det finns motstående intressen. *"Själva planprocessen utgår ifrån att det finns motstående intressen där man behöver utreda själva lämplighetsfrågan"*, menar en av de intervjuade för länsstyrelsen. I planprocessen erkänner de planerade aktörerna att det finns olika intressen och att de ska utreda hur marken ska nyttjas på bäst sätt. Det kan ibland bli en fråga om kompromisser och att ta fram andra åtgärder: *"... helt enkelt att erkänna att det finns olika intressen i ett område och det här var det som var viktigast."* Exempel på intressen som kan vara svåra att kombinera är rennärning kontra friluftsliv, vindkraftsetableringar som stör friluftslivet, samt i vissa avseenden även naturvård och rennärning. Vad gäller just friluftsliv och naturvård är detta oftast kompatibelt, men inte alltid, menar en intervjuad person från länsstyrelsen. Det innebär att det blir ett särskilt arbete att balansera och ständigt göra avvägningar kring hur mycket friluftsliv det kan vara i ett område utan att störa; vid nya leddragningar exempelvis blir denna typ av avvägningar viktiga.

Det är kommunerna som äger planprocessen i och med det kommunala planmonopolet. Länsstyrelsen är endast en stöttande part i kommuners planering. I en av intervjuerna med Länsstyrelsen Jämtland framgår att länsstyrelsens samhällsplanerare inte har någon egentlig roll kopplat till markanvändningen och planeringen av statens mark i fjällområdena i Jämtland. Däremot har länsstyrelsen som myndighet en stor roll genom exempelvis markupplåtelser, skyddad natur och förvaltning av statens leder i fjällen. Nyligen var dock samhällsplanerarna med och tog fram ny värdebeskrivning och förslag till revidering till ett av riksintressena för friluftsliv i Åre kommun. Nu ligger förslaget för beslut hos Naturvårdsverket.

När det handlar om planering av markområden för friluftsliv är det endast Strömsunds kommun som har kvar detta i kommunal regi. I varken Åre, Berg eller Härjedalens kommuner tas det något kommunalt ansvar för leder. Det är ledbolag, föreningar och ideella krafter som ansvarar för detta. Det kommunerna gör är avvägningar kopplat till exploatering för bostäder och det eventuella slitaget fler bostäder och människor kan innebära. I Härjedalens kommun diskuteras slitagefrågor kopplat till friluftaktiviteter såsom cykel och vandring, men i slutänden är det ofta bostadsbyggandet som spelar störst roll. Ledbolagen på kommunens destinationer (Funäsfjällen och Vemdalen) arbetar med leder, medan det för kommunens del är en fråga om mark och vatten ska exploateras eller inte. I kommunernas arbete med planer handlar det således inte om så mycket friluftsliv. Arbetet utgår ifrån översiktsplanen och de ställningstaganden som finns där. Bland annat står det att förutsättningarna för friluftslivets värden ska värnas och det kan då ta sig uttryck i detaljplaner att man tar hänsyn till en befintlig vandringsled.

Den intervjuade tjänstepersonen på Länsstyrelsen Jämtland menar att när kommuner ställer sig utanför och inte planerar för friluftsliv, eller till exempel låter näringen äga frågan om friluftsliv och leder, är det svårt att göra annat än att lyfta vissa frågor som upplevs viktiga för länsstyrelsen. Det kan exempelvis vara frågor kring friluftsliv:

"Det är att ställa sig utanför – och det gör att det blir svårt för oss. Det är kommunerna som styr, och vi kan göra vissa påtryckningar på frågor som vi tycker är viktiga, men det är utifrån planprocessen, och utifrån vår roll som Länsstyrelse är vi styrda till våra fem inbegripandegrunder¹".

Samtidigt är riksintresset för rennäring något Länsstyrelsen Jämtland tar hänsyn till i hög utsträckning; egentligen helt oavsett om det är riksintresse

¹ De statliga och mellankommunala intressen som länsstyrelsen har tillsyn över brukar kallas länsstyrelsens inbegripandegrunder. De inbegripandegrunder som räknas upp är (PBL 2010:900 11 kap. 10-11 §§):

- ett riksintresse enligt Miljöbalken inte tillgodoses
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt
- en miljö kvalitetsnorm enligt Miljöbalken inte följs
- strandskydd enligt miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser
- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion

eller inte. Riksintresse för rennäring kan vara ett argument för att ta särskild hänsyn, men perspektivet behöver enligt den intervjuade alltid vara med.

I fysisk planering ska kommuner visa hur riksintressen tillgodoses, enligt representanten för Härjedalens kommun. Om det finns flera riksintresseområden som står emot varandra kan man vikta dessa, till exempel att ett visst riksintresse får företräde framför det andra i ett område. Detta är ofta baserat på politik och översiktsplaner. Riksintresse för rennäring påverkar arbetet en del i Härjedalen och Bergs kommuner. I skrivande stund finns det ett fall med en detaljplan i Björnrike. Området ligger precis i utkanten till ett område som är riksintresse för rennäring. Det togs fram en rennäringanalys som beskriver påverkan av bebyggelsen utifrån att fler människor kommer till området och rör sig på fjället, snarare än bebyggelsen som sådan. När fler människor kommer ut på fjället störs renarna när de betar vilket bidrar till att de håller sig i rörelse och inte hittar någon ro. Utifrån detta blir gränsen för riksintresse flytande då planområdet ligger utanför gränsen, men man ser ändå en stor påverkan. Samebyn var mycket negativa till förslaget, vilket ledde till att Sametinget överklagade planen. Efter det att Länsstyrelsen Jämtland överprövade planen, beslutades det att upphäva planen. Härjedalens kommun har överklagat detta till regeringen, så framtiden får utvisa vad som händer och hur. Om människor ska ut på fjället påverkar de rennäringens möjlighet att nyttja de här områdena som är utpekade som riksintressen. De kumulativa effekterna är svåra att överblicka och därför en utmaning i den strategiska planeringen.

I Strömsunds kommun är den främsta konflikten i nuläget mellan riksintresse för friluftsliv och vindkraft, även om konflikten enligt den intervjuade inte är stor. När vindkraftverken etableras blir det en störning och utövare av friluftslivet åker till andra platser. Dock, menar den intervjuade personen, kan vindkraftsetablering också tillföra nödvändig infrastruktur såsom vägar som gör att fler människor kommer lättare ut i friluftslivet: *"Men på många sätt är det en förbättring utifrån att det blir många nya vägar och människor kommer lättare ut i friluftslivet. Så det är ibland bra, ibland mindre bra"*.

I Åre kommun har riksintressen för friluftsliv stor betydelse utifrån ett tillväxtperspektiv. Naturen är närmast en turistisk produkt och bostäder utvecklas för att fler ska få möjlighet att uppleva riksintresset, enligt den intervjuade för Åre kommun. Det är både en tillväxtfråga och en politisk fråga som syns i planarbetet för Åre kommun. Men det finns konflikter

mellan olika riksintressen när det kommer till nyttjande. Det kanske mest tydliga är konflikten mellan rennäring och friluftsliv, samt friluftsliv och naturvård. Planavdelningen vid Åre kommun måste göra avvägningar och bedömningar kopplat till riksintresse för rennäring. Kommunen ska titta och göra bedömning på allmänna intressen respektive enskilda intressen. I detta fall är det svårt att veta om rennäringen utgör ett enskilt intresse eller ett allmänt intresse, menar den intervjuade. Frågan blir svår att hantera när enskilda kan gå in och säga att det är det allmännas intresse. Den intervjuade för Åre kommun konstaterar att det hela tiden görs avvägningar kring vad marken ska användas till. Tjänstepersonerna lägger förslag som politiken beslutar på. Men en politisk vilja kan åsidosätta tjänstepersoners avvägning. Det vill säga att politiken tycker något är viktigare än annat.

Vad gäller konflikter mellan olika riksintressen och exempelvis mellan rennäring och tillväxt, besöksnäring och friluftsliv använder Åre kommun olika planeringsunderlag (som kartor från Sametinget och Lantmäteriet) för att skapa sig en bild över markanvändningen och renens rörelser. Detta stäms av med berörd sameby. Sedan sätts friluftslivets intressen in i detta och värderas utifrån konsekvensanalys av effekterna av en skidbacke/detaljplan/vandringsled. Går man tillbaka 15 – 20 år ser den intervjuade från Åre kommun att det har pendlat något vad gäller hänsyn till rennäringen. I vissa fall har det tagits mer hänsyn än andra. Det finns mer lagstiftning än riksintressen som ska säkerställa de samiska intressena. Men om olika riksintressen ska balanseras kan det vara problematiskt:

"[Vi har] riksintresse för rennäring och andra lagar med fokus på rennäring som vi lägger i en vågskål, så har vi riksintresset för friluftsliv i den andra vågskålen. I min värld borde det här [rennäringen] ha större tyngd, eftersom det finns mer som talar för det. Men om det faktiskt är så i praktiken vet jag inte riktigt. Det beror på vilka försiktighetsåtgärder man gör, hur det argumenteras för en viss sak och hur länsstyrelsen ställer sig till slutsatsen."

Den intervjuade från Sametinget menar att det inte behöver vara riksintressen som kolliderar, utan snarare enskilda intressen. Sametinget bevakar rennäringens intressen och utifrån det svarar de på remisser. Är det friluftslivsfrågan som ska behandlas kan Sametinget erinra sig, men det är framför allt kommunens fråga att ta ställning till. Vad gäller konflikter mellan friluftsliv och rennäring förekommer detta i Jämtland, men också

andra delar av Sápmi. Renar störs och kan innebära förolyckade renar och tuffare ekonomisk situation för renägaren, konstaterar den intervjuade personen från Sametinget.

Riksintresse för friluftsliv kan vara negativt för markägare, något som LRF har stött på vid olika tillfällen. Det är en tydlig brist på dialog från statens sida:

”LRF är generellt positiv till allemansrätt, friluftsliv och rörligt friluftsliv. Men då det till exempel skapas ett riksintresse för friluftsliv över ett område, är att det också följer med olika typer av restriktioner i brukandet av marken. Min uppfattning är att det generellt påverkar bilden av friluftslivet negativt.”

Representanten för LRF uppfattar dock att det i debatten tänks för lite på friluftsliv samt att det finns goda synergier mellan brukande av skog och friluftsliv som inte lyfts tillräckligt. I dagens samtal är det för stor övervikt på skyddad natur och markägare ser gärna att man har friluftsskogar². Då med viss ersättning till markägare, menar den intervjuade för LRF.

Planering och förvaltning för friluftsliv

Länsstyrelsen som samhällsplanerande aktör ska vara en stöttande part i kommunernas fysiska planering. Kommunerna har planmonopol och om friluftsliv och naturvård ska balanseras, är det på den kommunala nivån detta ska ske menar den intervjuade för länsstyrelsen. Myndigheten har vissa åtaganden och till viss del en stor roll kopplat till den statliga marken, inte minst i Jämtlandsfjällen. Enligt en av de intervjuade på Länsstyrelsen Jämtland finns det behov av att sammanföra friluftslivsplanering och samhällsplanering mer. När fjällkommunerna väljer att lägga ansvar för friluftslivsplaneringen utanför den offentliga verksamheten, exempelvis i föreningar eller i destinationsbolag med ett antal delägare från det lokala näringslivet, blir det svårt för länsstyrelsen att göra något annat än visa vad de som statlig myndighet anser är viktigt. I vissa frågor har länsstyrelsen tyngre mandat, exempelvis vid intrång i riksintressen, eftersom det är lagstadgade delar som länsstyrelsen ska bevaka. Naturvårdsenheten på länsstyrelsen arbetar mer operativt med markanvändningsfrågor i Jämtlandsfjällen, till exempel med nya föreskrifter för Vålådalens naturreservat. I det arbetet har det varit viktigt att balansera friluftsliv, naturvård och även renskötsel. Det handlar om platsspecifik planering med

² Det finns dock ingen tydlig definition av vad ”friluftsskog” är. Förf. kommentar.

så kallade "hotspots", det vill säga platser med höga besöksflöden, och restriktioner för att skydda naturen, säger en av de intervjuade från Länsstyrelsen och fortsätter:

"I Vålådalen ser vi att renbete är särskilt viktigt i vissa stråk för Brunkullalokaler³. Det betas av på särskilt sätt och då ser vi till att inte dra leder som kan störa renen. Hade vi kunnat hade vi kanske förbjudit besök i vissa avseenden, men det kan vi inte juridiskt."

Fysisk planering bidrar till minskad negativ påverkan enligt de intervjuade på Länsstyrelsen Jämtland. Konkret kan det handla om att bedöma vilka områden som är känsliga och utifrån det styra besökare till någon annan plats genom anläggningar av olika slag, till exempel leder, eldplatser och så vidare. Att inte ha några anläggningar för friluftsliv är också ett sätt att arbeta med zonering och en del av förvaltningen av ett område. Balansen mellan skydd av natur för naturvärden och friluftsliv med hjälp av zonering sker framförallt i skyddad natur till fjälls och det kopplas också till fjälledssystemet. Lite beroende av område används verktyget mer strategiskt utifrån om och hur anläggningar placeras.

Planerare från Berg, Härjedalen, Strömsund och Åre är alla tydliga med att arbetet med fysisk planering handlar om att hela tiden göra avvägningar - vad ska marken användas till? Olika avvägningar sker utifrån redan fattade beslut i översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner. Dock kan det vara en politisk fråga som gör att politiska viljor åsidosätter tjänstepersoners viktning.

Fysisk planering kan bidra till att på ett bra sätt minska den negativa miljöpåverkan i Jämtlandsfjällen, men det kräver att det finns ett markinnehav. Användningen av mark och vatten går att reglera i detaljplaner. Flera av de verktyg som behövs finns, men det måste också finnas en vilja bakom, menar flera av de intervjuade. En av de intervjuade tjänstepersonerna på Åre kommun hävdar att det i praktiken är länsstyrelsen som ska göra en bedömning av kommunens arbete kopplat till mark- och vattenanvändning. Men det finns en upplevelse av att länsstyrelsen har svårt att göra bedömningarna, vilket skapar en otydlighet som gör det än svårare för Åre kommun att planera.

³ Plats där växten brunkulla (starkt hotad art av orkidé) växer. Förf. kommentar.

Fysisk planering har bidragit till att minska den negativa miljöpåverkan utifrån körskador på mark och skogsplanteringar i samband med skoterkörande, enligt den intervjuade för Strömsunds kommun. Tillsammans med markägare inrättades ett skoterfrikörningsområde i kommunen för att undvika skoterkörning utanför led, vilket är ett sätt att kanalisera det motordrivna friluftslivet i kommunen: *"Man får inte köra utanför led, men många gör det ändå med risk att köra sönder. Nu får man köra som man vill i området"*. Enligt tjänstepersonen på Strömsunds kommun är detta inte enbart unikt för motorburet friluftsliv. Genom att planera för friluftsliv och besöksnäring genom bland annat att etablera vandringsleder i områden som klarar belastningen, går det att kanalisera friluftslivsutövare och besökare. Därmed styrs dessa till områden där det finns rätt förutsättningar att hantera besökare.

Även i Åre kommun anser den intervjuade tjänstepersonen att friluftslivets miljöpåverkan går att hantera med hjälp av god planering. Det kan till exempel vara att man aktivt arbetar för att koncentrera besökare i ett område och att planavdelningen skulle kunna peka på ett område som är särskilt lämpligt för rekreation. På planavdelningen på Åre kommun finns egentligen inga andra strategier förutom de som är kopplade till ÖP, enligt den intervjuade på Åre kommun. Själva skidsystemet på Åreskutan är inte idag detaljplanlagt, men framöver kommer det att ske mer och mer, säger den intervjuade från Åre kommun och berättar att i ett antal nya detaljplaner ser man över nya liftdragningar. Det kan vara ett sätt att planera för friluftsliv, menar personen.

Tjänstepersonen från Åre kommun berättar vidare att i Åre kommuns översiktsplan vävs rennäring och ett betespräglat landskap in och hänsyn bör alltid tas till rennäringens behov, men det finns inte specifika ställningstaganden för ett betespräglat landskap. Ett specifikt fall är planerna kring det så kallade Rödkullen-projektet på västra sidan av Åreskutan som angränsar en flyttled för renar i Kalls sameby. Trots att Kalls sameby är negativa till projektet och visar att renar påverkas negativt, finns det inga starka åsikter bland politikerna i Åre kommun om att begränsa projektet i Rödkullen. Rödkullen som projekt utgår mycket från översiktsplanens ställningstaganden kopplat till grönska och möjligheter till friluftsliv, men det är bostäder och vägar som planavdelningen i första hand planerar fastslår tjänstepersonen på Åre kommun: *"Det är ju tyvärr inte planering av friluftsliv vi håller på med, utan planering av bostäder"*. Friluftslivet i Åre kommun är en stor del av tillväxtfrågor, näringslivsarbete och inflytt där den

intervjuade personen menar att *"till att börja med krävs det ställningstagande att det (friluftslivet) är en viktig fråga att jobba med"*.

LRF representerar markägare och av den anledningen blir organisationen sällan kontaktade när något går bra, menar den intervjuade. LRF kommer ofta in i diskussioner när en skada eller påverkan redan har uppstått. Tjänstepersonen på LRF menar att allemansrätten kan innebära problem när det är mycket människor som är ute. Samtidigt menar den intervjuade att friluftsliv kan vara positivt när stigar och leder upprätthålls och inte växer igen: *"Slitage i rätt mängd kan vara positivt och bra för ekologiska processer"*.

Representanten från Sametinget säger att friluftslivet är svårt att styra då det allra mesta sker utifrån allemansrätten och då blir det svårt att ha kontroll. Sametinget hävdar att det finns stor kunskapsbrist bland privatpersoner, kommuner och andra myndigheter om renarnas beteenden, hur de påverkas och hur renar påverkar landskapet. Utifrån att svenska fjällen ser ut som det gör på grund av rennäringen borde det finnas ett större värde att bevara landskapet, särskilt utifrån ett upplevelseperspektiv, menar den intervjuade personen från Sametinget. Om rennäringen störs och trycks tillbaka kommer landskapet i framtiden inte längre vara betespräglad. Vidare säger personen att fysisk planering ska bidra till att marken används till det den är bäst lämpad för. Det innebär att Sametinget bevakar frågan vad gäller fysisk planering i fjällvärlden utifrån ett rennäringssperspektiv. Sametinget gör egentligen inga egna avvägningar kopplat till andra intressen, utan är med i olika samråd och yttranden.

Sametinget sitter exempelvis med i Miljömålsrådet och upplever att nationella planer och program som kopplar till tillväxt och besöksnäring har ett glapp mot det lokala. Lokalt skiljer det sig väldigt mycket vilka mål som är prioriterade. Sametinget har på tjänstepersonnivå upparbetade samverkansmöten och avstämningar med tjänstepersoner vid andra myndigheter och organisationer. Detta är mer formella vägar, många gånger finns det enskilda tjänstepersoner på exempelvis Naturvårdsverket och Länsstyrelserna som det finns en god upparbetad kontakt med. Sametinget är också en remissinstans på kommuners ÖP när den sträcker sig in på renbetesland. Representanten för Sametinget menar att för att hantera ett extensivt nyttjande av fjällen behöver den fysiska planeringen utgå mer ifrån en helhet och ha ett holistiskt perspektiv. Vidare ser personen att det i Jämtland just nu är en expansion på många platser, vilket kommer leda till att fler människor kommer besöka fjällen. Sametinget anser att kommunerna

måste ta ansvar för detta. Fler människor kommer i framtiden vilja bedriva verksamhet på mark som inte är deras. Därför är det väldigt viktigt att se till helheten vid den fysiska planeringen, konstaterar den intervjuade.

Dialog som verktyg i planering för friluftsliv

Rennäringen är en central fråga i länet. Även om dialogen fungerar enligt länsstyrelsens representanter, låser sig dialogen ibland totalt. Tilliten mellan tjänsteperson och rennärning anses vara viktig. Men tjänstepersonerna på Länsstyrelsen Jämtland uttrycker en resursbrist i form av tid kopplat till dialog. Tidsbrist är en av de stora utmaningarna för att bedriva ett bra dialogarbete. Ytterligare en identifierad utmaning är att det nästan finns en förväntning - eller gängse uppfattning - att länsstyrelsens roll är att vara en "pekpinne" och endast förordnar om förbud. Myndighetsspråket innebär också en utmaning. Många begrepp som länsstyrelsen använder är inte alltid allmänna utan det är lätt att fastna i facktermer.

På länsstyrelsens samhällsplaneringsavdelning har man mest dialog med kommunerna, främst som planerande aktör men även som markägare. Inom samhällsplaneringsavdelningen på Länsstyrelsen Jämtland sker inte någon dialog med privata markägare till skillnad från de tjänstepersoner som arbetar med skyddad natur; de senare har dialog med både markägare, kommuner och andra företrädare. Tjänstepersonerna vid länsstyrelsen har även dialog med andra planupprättande aktörer såsom Trafikverket och Naturvårdsverket i frågor om friluftsliv. Generellt varierar det hur länsstyrelsen har dialog med olika parter, men mejl och telefon är vanligt samt att ordinarie brev förekommer. SMS är exempelvis ett bra verktyg för att ha dialog med samebyar, enligt en av de intervjuade vid länsstyrelsen. Det förekommer också fysiska och digitala möten som varierar i omfattning och mellan nivåer; medarbetare – funktionschef - enhetschef – landshövding.

LRF beskriver i intervjun att de som en nationell organisation främst har dialog med sina regionala kontor vad gäller friluftsliv och markanvändning. De regionala kontoren stöttar markägaren vid behov, till exempel om någon önskar bedriva organiserat friluftsliv eller turism, som exempelvis vid tävlingssammanhang. LRF har ingen roll kopplat mot andra rättighetsinnehavare till mark (exempelvis samer) utan har endast att göra med privatägd mark, säger den intervjuade representanten. När en kommun arbetar med en ny översiktsplan brukar det regionala LRF-kontoret vara involverat och hjälpa markägare vid behov med remissvar. Den intervjuade menar att LRF har en bra dialog med Naturvårdsverket gällande

friluftsförfrågor, vilket innebär en tät kontakt på tjänstepersonnivå och främst på riksnivå. På riksnivå är LRF också med i ett friluftsnätverk tillsammans med bland andra Svenskt friluftsliv, Svensk Orientering och länsstyrelser. På lokal nivå har LRF framförallt kontakt med kommuner och länsstyrelser enligt den intervjuade.

Vad gäller rennärning, sker den direkta dialogen mellan berörd sameby och markägare, alternativt mellan kommun och sameby. Sametinget är med i olika samverkansnätverk; det finns myndighetssamverkan tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelsen bland andra som belyser en större helhetsbild utifrån frågan "Vad händer på fjället?". Men det är också frågor som kopplar direkt i sak mot exempelvis remisser. Det finns en önskan hos Sametinget om att lyfta hur man arbetar med friluftsliv på andra myndigheter utöver Naturvårdsverket och länsstyrelse. Dialogen mellan friluftslivets intressen och rennärningen finns, enligt den intervjuade, men hur denna rent praktiskt ser ut mellan samebyar och exempelvis besöksnäring är inte Sametinget rätt instans att bedöma, den kunskapen finns hos samebyarna. Dock finns det en generell uppfattning om att det ofta är förutbestämt, det vill säga att det snarare är information än dialog som sker, menar representanten för Sametinget. Däremot säger den intervjuade att Sametinget kommer mer in i dialogen om det berör större evenemang som sker på renbetesland. Konsultationsordningen har inneburit mer dialog kopplat till bland annat evenemang. Syftet är att samiska aktörer ska ha en möjlighet att komma in i processer redan i ett tidigt skede. I Jämtlands län finns en förväntan på det organiserade friluftslivet att det ska anmälas till Länsstyrelsen Jämtland om det ska bedrivas friluftsliv i fjällen vid fler än 15 personer. Dessa "anmälningar" skickas vidare till respektive sameby för konsultation (läs mer om forskning om tillståndprocesser för organiserat friluftsliv och evenemang i Eriksson m.fl. kommande publikation, förf. kommentar).

För fjällkommunerna varierar dialogen med markägare utifrån vilken fråga och detaljnivå som det handlar om. Vid en översiktlig nivå, exempelvis översiktsplan- eller fördjupat översiktsplansarbete, tar tjänstepersonerna inte särskild kontakt med markägare utan tjänstepersonerna är intresserade av att bevaka de allmänna intressena. Däremot finns det andra processer i kommunerna för en ökad delaktighet, som medborgardelaktighet. I området Vemdalen har kommunen prövat att bjuda in fastighetsägare för att med hjälp av kartunderlag "plotta ut" platser som har särskild betydelse.

I Strömsunds kommun är själva frågan avgörande när det kommer till dialog. Till exempel gällande det etablerade friåkningsområdet för snöskoter, så var dialogen nödvändig för att komma överens tillsammans med alla markägare. I detta fall ägde kommunen rådigheten över frågan, varför dialogen tillsammans med markägarna var helt nödvändig. Men även i andra fall är dialog viktigt, inte bara med markägare. Vid detaljplanering för fritidshus har kommunen haft dialog med inte bara markägare, utan också de människor som förväntas vistas i området. I andra frågor har bland annat enkäter använts som en del i dialogförfarandet.

I Åre kommun finns ett politiskt beslut att öka delaktigheten bland medborgare i kommunens utveckling, där bland annat medborgardialog(er) i denna typ av utvecklingsarbete förekommer. Tjänstepersoner vid kommunerna menar att ett inledande dialogsteg är att föredra för att minimera konfliktytor och överklaganden senare i processen. Det finns olika utmaningar med dialog i fysisk planering. I Åre kommun upplevs det till exempel att det finns ett glapp mellan den översiktliga planeringen och vad som händer inom kommunen lokalt. En annan utmaning som kopplar till dialog är att nå de personer som kanske inte är intresserade av att ha en dialog. Kommunens uppdrag är att ta hänsyn till och anpassa sig utifrån de olika ställningstagandena. För att friluftslivet ska få ett större genomslag i arbetet med kommunal planering behöver man se friluftsliv som den viktiga och breda frågan det är. Att få alla perspektiv representerade blir lätt komplext eftersom det nästan uteslutande finns flera intressen kopplat till ett område: *"Det är inte bara dialog med markägare som är intressant för oss att ha en dialog med – vi vill ju ha dialog med alla som berörs av ett arbete."*

När det kommer till att ha dialog med rennäringen är det med varierande resultat. Som tjänsteperson är upplevelsen att det finns en god dialog som bygger på tillit och en bra relation. Att renägare blir kontaktade i flera olika frågor och inte arbetar "kontorstider" är viktigt att förstå. Det är en balansgång att involvera och visa hänsyn, men samtidigt kan kommunen inte ta renägarnas tid i anspråk, enligt den intervjuade för Härjedalens och Bergs kommun:

"Det är svårt med överblick för samebyarna. Jag ringer, sedan tre veckor senare ringer en av mina kollegor till samebyn om ett annat projekt som är på gång i en annan del av kommunen, sen ringer ett par olika vindkraftsexploaterare som vill stämma av lite olika frågor, och så kan det ringa några exploaterare som vill exploatera mark för

boende. Det blir svårt för samebyn att få någon vettig överblick över vad som är på gång och framförallt vad allt detta betyder för samebyn."

Generellt är dialogen med samebyar svår, enligt den intervjuade för Åre kommun som beskriver att tjänstepersonsarbetet är så pass inrutat och annorlunda mot rennäringens struktur och rutiner, vilket gör det svårt att skapa en bra dialog. Det blir en krock och det är svårt för rennäringen att hinna eller vilja vara med i alla frågor som de berörs av, enligt den intervjuade tjänstepersonen som också är självkritisk till att Åre kommun inte ger andra förutsättningar för dialog: "*... ofta passar dessa tiderna tjänstepersonerna bättre än rennäringen, istället för att vända på det*". Liknande syn framkommer i Bergs kommun: "*Vi har rennäring i Bergs kommun, då måste de (renägarna) också få förutsättningar för det*". Sedan handlar det också till stor del om den politiska inställningen. Enligt intervjuerna är politiker i Bergs kommun mer benägen att inkludera rennäringen, medan politiker i Härjedalens kommun tydligare står på markägarens sida och perspektiv.

Diskussion

Friluftsliv som begrepp – definition och innebörd

Variationen i kommunernas förhållningssätt till friluftsliv märks i vår kvantitativa analys av de fem kommunernas översiktsplaner och andra strategiska dokument. Skillnader som framkommer i dokumentanalysen stöds till viss del även av intervjuerna.

Generellt sett är kunskapen om vad friluftsliv är och hur det definieras relativt låg bland de intervjuade. Det blir tydligt att friluftsliv ses som aktiviteter i naturen som "bara" sker. Till viss del ses möjligheter med fysisk planering, men administrativa gränser och splittrad ansvars- och arbetsfördelning gör det svårt att få ett helhetsgrepp om friluftslivsfrågor. Det kan bli en utmaning inom en kommun, mellan kommuner och i förhållande till länsstyrelse om vokabulär, begrepp och synonymer, och inte minst synen på vad friluftsliv är, skiljer sig åt. Menas samma saker när friluftsliv diskuteras, planeras och förvaltas?

Det gäller även innebörden av begreppen friluftsliv respektive rörligt friluftsliv som är förvirrande och blandas i översiktsplanerna. Kunskapen om skillnader är liten visar våra intervjuer, där det till exempel dras paralleller till organiserat kontra oorganiserat friluftsliv för att särskilja begreppen och deras innebörd åt. Oorganiserat friluftsliv bygger på allemansrätten medan det organiserade friluftslivet ofta liknas till aktiviteter som sker där allemansrätten begränsas av kommersiella syften, exempelvis skidbackar och skidspår. När riksintressen inkluderas blir det något tydligare, där man kan förhålla sig till utpekade områden och värden, alternativt att visa hänsyn för föreslagna områden. Samtidigt har vi visat i denna studie att riksintresset "Rörligt friluftsliv och turism" finns etablerat. I Strömsunds kommun nämns också rörligt friluftsliv i samma sammanhang som snöskoteråkning, det vill säga motoriserat friluftsliv är också en stor del av kommunens turism. Enligt en av de intervjuade ingår vandrings- och fjälleder i det rörliga friluftslivet, med tolkningen att det inte är anläggningsbaserat. Vi ifrågasätter utifrån ovan om det behövs en uppdelning i friluftsliv respektive rörligt friluftsliv. I synnerhet om uppdelningen inte innebär något specifikt i relation till arbetet som genomförs inom kommuner, länsstyrelser och andra planerande eller förvaltande aktörer.

Friluftsliv och folkhälsa

På Länsstyrelsen Jämtlands läns webbsida står att tillgången till friluftsliv är *"värdefull både för den enskilda människan och för samhället i stort"* och att friluftsliv ger oss *"hälsa, förståelse för naturen och regional utveckling"* (Länsstyrelsen, 2022). I jämförelse speglas i ett par av de undersökta kommunernas strategiska planer en mer sammansatt syn på friluftsliv, som att driva arbetet mot välbefinnande för invånarna. Det i sin tur anses öka attraktiviteten och därmed tillväxten i en positiv spiral. Samtidigt är vår analys att det inte på något sätt i intervjuerna har framkommit några argument för friluftsliv utifrån folkhälsa. Vi konstaterar att länken mellan nationella mål – se friluftsmålet *"Friluftsliv för god folkhälsa"* – och kommunal planering inte syns i praktiken. Känslan är snarare att det handlar om att planera för möjligheter till tillväxt, besöks- och näringslivsutveckling.

Friluftsliv, tillväxt och besöksnäring

Mer frekvent kommer friluftsliv upp när det handlar om tillväxt. Som i Bergs kommun för samhällsplaneringens del uttrycks en dubbelhet där friluftslivet och besöksnäringen gynnas av utövarnas möjlighet att tillgodogöra sig miljöer där exploateringen är begränsad. Det leder till ett ökat besöksstryck och ett behov av utbyggnad av olika anläggningar och ökat tryck på befintliga. Den kommun där friluftsliv förekommer minst är Krokom. Här tas inte begreppet friluftsliv som sådant upp i liknande diskussioner, men däremot nämns rekreation och turism i attraktiva naturmiljöer som viktigt för det lokala näringslivet. En möjlig hypotes är att de övriga kommunerna har en växande besöksnäring, inriktad mot bland annat alpin skidåkning, vilket upprätthåller ett behov att hantera frågorna i fysiska strategiska översikts- och detaljplaner.

Begreppet *"attraktivitet"* nämns ofta i samband med friluftsliv såväl för boende, inflyttning och lokalisering som för besöksnäring. I Härjedalen diskuteras tillgången till olika miljöer för, och former av, friluftsliv som attraktivt för befolkningen och något som kommunen vill förstärka för att locka fler att bosätta sig i kommunen. Det framkommer tydligt hur vissa av kommunerna till stor del präglas av friluftsliv genom den betydelse det har för samhällsekonomin. Medan flera kommuner i Jämtlands län – som upplever en befolkningstillväxt – skriver fram friluftsliv som en central tillväxtfaktor, så synliggörs den aspekten på friluftsliv inte nämnvärt i den regionala utvecklingsstrategin. I RUS beskrivs att naturen är ett fundament för besöksnäringen och att fjäll- och vattenmiljöerna skapar stora värden för länet. Friluftsliv nämns enbart vid ett tillfälle som en faktor för

medborgarnas välbefinnande. Det anser vi kan tolkas som att synen på friluftslivets värde (som uttrycks av några av kommunerna) inte lika fullt ut delas av regionen på den övergripande, breda strategiska nivå som RUS utgör.

Vår analys visar på tydliga skillnader i förhållningssätt till friluftsliv, såväl kvantitativt som kvalitativt i de fem fjällkommuner som har ingått i studien. I vissa fall lyfts friluftslivet fram som en avgörande tillväxtfaktor till att nämna det som en tillgång för invånarna, till att i stort sett inte alls lyfta det som ett värde för samhället och därmed heller inte som en faktor att räkna med i den strategiska planeringen. Därmed varierar det också i vilken utsträckning det problematiseras. Det faktum att Region Jämtland Härjedalen har ett omfattande friluftsliv värderas inte nämnvärt i RUS (varken ur positiv eller ur negativ synvinkel) har möjligen gett ringar på vattnet mot kommunerna.

De kommuner som lyfter fram friluftslivet som en tillgång gör det framför allt i samband med diskussioner om kommunens kommersiella attraktivitet. Till viss del lyfts det också fram som en tillgång för medborgarna, men sällan som ett egenvärde, utan även då som ett medel för ökad tillväxt. En möjlig förklaring är att friluftslivet i regionen har blivit en självklar del av medborgarnas livsstil och grunden för besöksnäringen under så pass lång tid så att det inte "syns". Därför lyfts friluftsliv inte heller som tillgång eller problematiseras i någon högre grad i vissa av kommunerna. Vad som är en attraktiv livsmiljö blir diffust och är underförstått.

Hållbar utveckling och miljömässig påverkan av friluftsliv

Få konkreta beskrivningar av friluftslivets negativa miljöpåverkan finns i de undersökta översiktsplanerna. Det som däremot nämns är en oro för att ett förändrat klimat bland annat kan ge en ökad barmarksturism, vilket i sin tur kan komma att skada växtligheten. I exempelvis Strömsunds kommun lyfts hur det kan leda till konsekvenser för besöksnäringen. Några av kommunerna uppmärksammar ökat markslitage och minskande tillgång till "tysta miljöer". I exempelvis Bergs översiktsplanering framhålls att de naturmiljöer som finns har ett egenvärde som ska förvaltas för kommande generationer. Samtidigt vill kommunen bevara dessa naturområden genom att främja exploatering i andra områden.

Några kommuner diskuterar övergripande åtgärder för att minska såväl slitage som konflikter kring markanvändningen. Bland annat nämner Åre

och Berg zonerings vilket kan innebära en tydligare styrning och uppdelning av olika verksamheter till olika områden. Andra åtgärder som diskuteras är förstärkning av friluftslivets "infrastruktur" i form av exempelvis leder, broar och spänger genom känsliga naturtyper eller att flytta dem. En följd effekt av ökad efterfrågan på nya fritidshus är behovet av ny infrastruktur för friluftsliv. Bergs kommun ser det som gynnsamt för besöksnäringen, men eventuellt negativt för rennäringen.

Dubbelheten sträcker sig också till vilket mått av attraktivitet som ett område har. Ett skyddat naturområde har störst attraktivitet i just "det skyddade", men om attraktiviteten ökar leder det till fler människor i området som utövar olika friluftaktiviteter med större påfrestningar. Det kan innebära en miljömässig påverkan. Samtidigt kan människor också koncentreras till ett område för friluftsliv, vilket i sin tur kan minska negativa påverkningar på andra känsliga områden. Det finns därmed möjligheter i förvaltning att hantera ett stort antal besökare på en given yta. Däremot är det svårare och mer resurskrävande att hantera flera platser samtidigt. Sammantaget beskrivs friluftslivet generellt som en positiv faktor även om det finns viss oro för slitage på mer lokal nivå i vissa områden.

Hur friluftslivets miljöpåverkan på mark- och vattenmiljöer kan hanteras genom fysisk planering och förvaltning behöver diskuteras utifrån att friluftsliv faktiskt inte alltid inkluderas i kommuners planerings- och strategidokument. Olika sorters natur för friluftslivsaktiviteter – fjäll, sjö och skog - finns nära för de boende i Jämtland. Det är positivt men kan också leda till att inte erforderliga resurser satsas på friluftslivet. För att det ska kunna utvecklas lösningar för den negativa miljöpåverkan är ett första steg att friluftslivet tydligt blir synligt i planering och förvaltning.

Riksintressen samt avvägningar

Stora områden av fjällkedjan i Sverige som helhet är utpekade som riksintresse för friluftsliv och rörligt friluftsliv. Det ska kommunerna ta ställning till i sin översiktsplanering. Därför är det övervägande i dessa kontexter som friluftsliv förekommer. I många fall överlappar riksintressena som rör friluftsliv andra riksintressen och naturskydd. Samtidigt som riksintressen ska skyddas från ingrepp ska de även tillgängliggöras. Precis som riksintressena för friluftsliv, har också riksintressen för rennäringen omfattande areell utbredning. Det är också svårt att hantera den "flytande" gränsen för riksintressen för rennäring och friluftsliv då det oftast inte finns tydliga värden definierade (vare sig i kap 3 eller 4 Miljöbalken).

Dialog som verktyg i planering för friluftsliv

Det är tydligt utifrån intervjuerna att dialog är viktigt i Jämtlandsfjällen vilket inbegriper tjänstepersoner, samer, privatpersoner, fastighetsägare och markrättsinnehavare. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att fysisk planering följer en lagstadgad process där dialog ska ingå i vissa delar av processen. Det är tydligt att dialog är något som förväntas i arbetet med planering för friluftsliv, men det finns dålig förståelse i sin helhet att dialog är en process som kräver tid och tillit. Tid är därmed något som har lyfts som en brist i våra intervjuer där flera relaterar just till att dialogen är en del av den lagstadgade processen som finns kopplat till fysisk planering. Sametinget lyfter Laponiaprocessen som ett gott exempel som kan vara värdefullt att utforska gällande dialog som process, men också utifrån betydelsen av att man förstår det långa tidsperspektivet som arbetet med dialog handlar om.

Men att ha dialog med till exempel markägare är inte självklart, utan är beroende av vilken typ av fråga det berör. Det går dock alltid att lägga till steg i en sådan process för att bjuda in särskilt till dialog. Då handlar det ofta om att få inspel från markägare om hur dessa vill bruka marken (bygga ut mark, nyttja mark på annat sätt etc.). Oavsett finns det utmaningar kopplat till att nå alla människor/intressen som nyttjar marken. Besöksstudier och besöksräkning är en del av hållbar förvaltning av ett område. Det går inte att långsiktigt förvalta ett område hållbart utan kunskap om människorna som är i området och bedriver friluftsliv. Det är en del i förvaltningen som både kommuner och länsstyrelsen behöver bli mycket bättre på i Jämtland.

Planering och förvaltning för hållbart friluftsliv

Som avslutande reflektion kan vi se att det finns behov för en ökad mellankommunal planering vad gäller friluftsliv/besöksnäring, naturvård och rennäring i de jämtländska fjällen. Inte minst i de södra delarna där stora fjällområden rent administrativt hanteras inom Berg, Härjedalen och Åre kommuners översiktsplanering. För våra studerade friluftskommuner är naturen och friluftslivet kanske den främsta anledningen till permanent boende, turism och inflyttning. Ändå ser man som kommun inte helheten. Friluftslivet är en separat aktivitet som man egentligen inte tar ansvar för. Ingen av kommunerna har heller någon som är enskilt ansvarig för arbetet med friluftsliv, men det finns drivna personer som försöker på olika sätt; antingen kopplat till den fysiska planeringen, eller via andra projekt på kommunen. Vår studie visar att det är oklart med roller och ansvar för

friluftsliv inom kommunerna samt att definitionerna av friluftsliv och dess innebörd varierar. Det kan skapa svagheter inom planering och förvaltning.

I och med den svenska friluftspolitiken är friluftsliv (oavsett riksintresse eller inte) ett allmänt intresse som ska tas i beaktning vid planering av mark och vatten. Vi uppfattar emellertid att kunskapen om den svenska friluftspolitiken är förhållandevis begränsad. Det gör att friluftslivet vid planering inte beaktas på det sätt som andra allmänna intressen görs. En annan del i detta är att det är olika budgetar. Ofta ligger ansvaret för friluftsliv på en enhet, medan vinsterna räknas hem i en annan enhet. Kommuner har svårt att identifiera direkta ekonomiska vinster för sitt arbete med friluftsliv. Friluftsliv har samtidigt en stark koppling till så kallad attraktivitet. Hur folkhälsa lyfts i relation till friluftsliv är svagare i våra studerade kommuner. I takt med att värderingarna skiftar i samhället finns det skäl att tro att friluftsliv kommer att värderas högre i planering och strategiarbete, inte minst i kölvattnet efter coronapandemin då inflyttningen till länet har ökat samt ett ökat fokus på hälsa.

Det som däremot är påtagligt i dagsläget är friluftslivets betydelse när det kopplas samman som en faktor för besöksnäring och turistiska upplevelser i fjällkommunerna. Här ses friluftsliv som en reseanledning och man låter marknadskrafter driva utvecklingen av exempelvis spår och leder. Kommunen behöver markinnehav för att fysiskt planera och verkställa infrastruktur för friluftsliv, men mycket av friluftslivet sker också på privat mark. Ett resultat som framkommer i studien är att det i en majoritet av fjällkommunerna är destinationsbolag och ideella föreningar som tar ansvar för spår och leder, som också ofta finns på privat mark. Förutom att det är intressant med tanke på friluftslivets slitage och påverkan på miljön (där leder kan vara ett sätt att styra besökaren och bevara omkringliggande mark), är det relevant att sätta just leder och deras underhåll i fokus. Kommunerna värderar friluftsliv högt, men vill inte upprätthålla kvalitet (till exempel förebygga negativa effekter eller konflikter eller underhåll av leder) genom att ta ansvar för leder. En problematik är kostnaderna vilket också destinationsbolagen erfar. I media har det lyfts hur det saknas finansiering för vandringsleder i Jämtland där projektledaren vid Jämtland Härjedalen Turism (JHT) är kritisk då leder ses som något som "*... ska skötas lite av sig självt och det får inte kosta något.*" (SVT, 4 maj 2023). Samtidigt markeras det av JHT att det offentliga måste komma in genom att skjuta till finansiella medel för organisering och kvalitetssäkring. Man bör fråga sig vilken roll kommunerna får kopplat till planering och besöksförvaltning när centrala

delar läggs utanför verksamheten samtidigt som friluftslivets betydelse kopplat till tillväxt, besöksnäring och hälsa poängteras i deras arbete.

Referenser

Ankre, R. (2019). *Friluftslivkonflikter i svenska kustlandskap ur ett planerings- och användarperspektiv: Studier av Luleå och Blekinge skärgårdar*.

Doktorsavhandling. Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola.

Axelsson Linkowski, W. (2012). Renbete och biologisk mångfald med utgångspunkt i publicerad forskning i *Ájddo – reflektioner kring biologisk mångfald i renarnas spår*. Redaktörer H. Tunón, Håkan och B. Sjaggo. CBM:s skriftserie nr 68. Sametinget, Kiruna & Centrum för biologisk mångfald, Uppsala. p. 11-51.

Bergs kommun. (2014). *Bo och Leva i Bergs kommun. Strategi för ökad attraktivitet bland invånare och för potentiella målgrupper av inflyttare 2015-2020*. Dnr. 2013/430 antagen 2014-12-16 av kommunfullmäktige.

Bergs kommun. (2018). *Översiktsplan*. Antagandehandling 2018-06-14.

Bergs kommun. (2018). *Tillväxtprogram 2040*. Bergs kommunstyrelse.

Bergs kommun. (2019). *Besöksnäringstrategi 2019-2030. Strategi för en hållbar besöksnäring i Bergs kommun till år 2030*. Bergs kommuns Tillväxtavdelning.

Bergs kommun. (2021). *Folkhälsoprogram 2040*. Komplettering till Bergs kommuns folkhälsoplan.

Bergs kommun. (2022). *Miljöprogram 2040*. Antagen juni 2022.

Boverket (2008). *Bra dialog ger bra resultat - Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram*. Karlskrona: Boverket.

Boverkets webbsida angående riksintressen. Hämtad 26 april 2023:

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>

Dunn, K. (2016). Interviewing i *Qualitative Research Methods in Human Geography*. 4th Ed. Redaktör I. Hay. Oxford: Oxford University Press.

Emmelin, L. & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Emmelin, L., Fredman, P., Lisberg Jensen, E. & Sandell, K. (2010). *Planera för friluftsliv. Natur, Samhälle, Upplevelser*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

Eriksson, A., Pettersson, R. & Wall-Reinius, S. (kommande publikation). *Environmental Concerns in Nature-based Events: The Permit Process for Organised Outdoor Recreation and Sport*.

Fredman, P., Wall-Reinius, S. & Lundberg, C. (2009). *Turism i natur. Definitioner, omfattning, statistik*. Turismforskningsinstitutet ETOUR, Mittuniversitetet, Östersund. Rapport R2009:23.

Fredman, P., Sandell, K., Stenseke, M. & Emmelin, L. (2014). Inledning i *Friluftsliv i förändring. Studier från svenska upplevelselandskap*. Redaktörer P. Fredman, M. Stenseke och K. Sandell. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

Fredman, P., Ankre, R. & Chekalina, T. (2019). *Friluftsliv 2018: Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor*. Rapport 6887 Naturvårdsverket. Stockholm: Naturvårdsverket.

Gray, L. M., Wong-Wyllie, G., Rempel, G. R., & Cook, K. (2020). Expanding qualitative research interviewing strategies: Zoom video communications. *The qualitative report*, 25(5), 1292-1301. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2020.4212>

Gaaltje. (2022). *Med samiska perspektiv – regional utveckling i Jämtland-Härjedalen*. Stiftelsen Gaaltje. <https://gaaltje.se/wp-content/uploads/2022/12/Med-samiska-perspektiv-regional-utveckling-i-Jamtland-Harjedalen.pdf>

Härjedalens kommun. (2002). *Miljöpolicy och övergripande miljömål för Härjedalens kommun*. Fastställd av kommunfullmäktige 25 november 2002 § 111. Diarienummer KS 2002/183.

Härjedalens kommun. (2019). *Leder och anläggningar*. Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott sammanträdesprotokoll 2019/421.

Härjedalens kommun. (2019). *Spår och leder i Vemdalsområdet*. Kommunstyrelsen sammanträdesprotokoll 2019/965.

Härjedalens kommun. (2020). *Översiktsplan*. Antagandehandling 2020-06-22.

Härjedalens kommun. (2020). *Översiktsplan – beskrivning riksintresseområden*. Antagandehandling 2020-06-22.

Härjedalens kommun. (2020). *Vision 2030*. Länk till webbsida hämtad 27 april 2023:

<https://www.herjedalen.se/bygga-bo-och-miljo/detaljplaner-och-oversiktsplan/oversiktsplan/utvecklingsstrategi/vision-2030.html>

Härjedalens kommun. (2020). *Kultur- och fritidsplan 2020-2022*. Antagen av kommunstyrelsen Dnr 2020/381.

Härjedalens kommun. (2021). *Riktlinjer för hälsoarbetet i Härjedalens kommun 2021-2025*. Fastställd av kommunstyrelsen.

Ihse, M. (Redaktör). (2019). *Landskap – ett vidsträckt begrepp*.

<https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2019/10/KSLAT-5-2019-Landskap-%E2%80%93-ett-vidstr%C3%A4ckt-begrepp.pdf>

Jämtland Härjedalen Turism (JHT). (2016). *Jämtland Härjedalen strategi 2030 för besöksnäringen - Jämtland Härjedalen ledande på naturbaserade upplevelser*.

https://jht.se/wp-content/uploads/2018/07/strategi_2016_lowres.pdf

Krokoms kommun. (2013). *Miljöpolicy*. Fastställd av Folkhälsorådet Krokoms kommun 2013-06-11.

Krokoms kommun. (2015). *Översiktsplan*. Krokoms kommun.

Krokoms kommun. (2018). *Strategi för besöksnäringen*. Fastställd av Kommunstyrelsen Krokoms kommun 2018-03-14.

Krokoms kommun. (2018). *Hållbarhetsstrategi*. Fastställd av Kommunstyrelsen Krokoms kommun 2018-11-21.

Krokoms kommun. (2019). *Tillväxtstrategi. Mot minst 16 000 invånare*. Fastställd av Kommunstyrelsen Krokoms kommun 2019-06-12.

Krokoms kommun. (2021). *Folkhälsoplan*. Fastställd av Folkhälsorådet
Krokoms kommun 2021-02-24.

Krokoms kommun. (u.å.). *Vision, verksamhetsidé och värdegrund*. Krokoms kommun webbsida hämtad 7 oktober 2022: <https://krokom.se/kommun-och-demokrati/fakta-om-kommunen/mal-och-vision.html>

Krokoms kommun. (2022). *Lokal nulägesanalys Hotagen*. Krokoms kommun och Region Jämtland Härjedalen.
<https://krokom.se/download/18.6e618e011850abada7c67bc/1671004453941/hotagen%202022-12.pdf>

Laven, D., Wall-Reinius, S. & Fredman, P. (2015). New Challenges for Managing Sustainable Tourism in Protected Areas: An Exploratory Study of the European Landscape Convention in Sweden. *Society & Natural Resources*, 28 (10), 1126-1143. DOI: 10.1080/08941920.2015.1013166

Larneby, M., Fredman, P. Radmann, J. & Hedenborg, S. (2023). *Från naturvård till klimathot. Friluftsförbundets arbete med ekologisk hållbarhet*. Mistra Sport & Outdoors rapportserie 2023:1.

LRF webbsida. Hämtad 3 april 2023: <https://www.lrf.se/vara-omraden/aganderatt/>

Länsstyrelsen Jämtlands län. (2020). *Handlingsplan för klimatanpassning*. Länsstyrelsen Jämtlands län, rapport 2020:21.
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.52ea1660172a20ba65c9086/1592898962840/Handlingsplan%20f%C3%B6r%20klimatanpassning%202020-2022.pdf>

McCullough, B.P. Bergsgård, N. A., Collins, A., Muhar, A. & Tyrväinen, L. (2018). *The impact of Sport and Outdoor Recreation (Friluftsliv) on the Natural environment – Background Paper*. Technical report. The Swedish Foundation for Strategic Environmental research (MISTRA).

Miljødirektoratet. (2015). *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*. Rapport M-415. Oslo.

Naturvårdsverkets webbsida. Hämtad 3 april 2023:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/sveriges-friluftslivsmal>

Naturvårdsverkets webbsida. Hämtad 23 april 2023:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/sveriges-friluftslivsmal/hallbar-regional-tillvaxt-och-landsbygdsutveckling/>

Naturvårdsverkets webbsida. Hämtad 26 april 2023:

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoarbete-i-eu/biologisk-mangfald/>

Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder. En översikt*. 3:e utgåvan. Lund: Studentlitteratur.

Petersson Forsberg, L., Sandell, K. & Emmelin, L. (2014).

Friluftslandskapets planering och tillgänglighet. Starkt i retoriken men svagt i praktiken i *Friluftsliv i förändring*. Redaktörer P. Fredman, M. Stenseke och K. Sandell. Carlssons: Stockholm.

PWC. (2021). *Ett klimat i förändring: Hur Jämtlands läns näringsliv påverkas av klimatförändringarna i andra länder*. PricewaterhouseCoopers i Sverige AB.

Riksdagen (1998). *Miljöbalken* (SFS nr: 1998:808).

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

Riksdagen (2010). *Plan- och bygglag* (2010:900).

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

Riksdagen (2017). *Förordning* (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regional-tillvaxtarbete_sfs-2017-583

Riksdagen (2019). *En utvecklad översiktsplanering*. Prop. 2019/20:52.

Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2019/12/prop.-20192052/>

Region Jämtland-Härjedalen (2018). *Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021–2027* (RUN/430/2018). Regionfullmäktige.
<https://www.regionjh.se/download/18.5f5c9bfc175c13efebacb32a/1612282067046/Beslutad%20Smart%20specialisering-%20politiskt%20styrdokument.pdf>

Region Jämtland-Härjedalen (2018). *Regionala utvecklingsstrategin Jämtlands län 2050 – En nytänkande och hållbar region att leva, verka och utvecklas i* (RUS/515/2018).
https://www.regionjh.se/download/18.6a57fe1b17c800de56d26abf/1636558863215/Sk%C3%A4rm_RUS_M%C3%A5lochprioriteringar_S3.pdf

Region Jämtland Härjedalen (2019). *Vår hälsa, länets möjlighet. Folkhälsopolicy för Jämtlands län 2020 – 2024*.
<https://www.ostersund.se/download/18.56ccdf01171e0c53a307fecf/1597991202384/Folkh%C3%A4lsopolicy%202020-2024.pdf>

Region Jämtland-Härjedalen (2020). *Mål och långsiktiga prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken i Jämtland Härjedalen*. RUN/516/2020.
<https://diariet.regionjh.se/diariet/files/ac917f3a-0376-4a49-b0f3-e7900bbad6b8.pdf>

Region Jämtland Härjedalen målbild webbsida. Hämtad 9 november 2022:
<https://www.regionjh.se/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/jamtlandslan2050/regionalutvecklingsstrategi/jamtlandslan2050ennytankandeochhallbarregionattlevaverkaochutvecklas/malbildvisionforjamtlandslan2050ennytankandeochhallbarregionattlevaverkaochutvecklas.4.497b3048177c8b4c6e67e3.html>

Regional utvecklingsstrategi webbsida (RUS). Hämtad 31 mars 2023:
<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsstrategirus.2690.html>

Sametinget webbsida. Hämtad 3 april 2023:
<https://www.sametinget.se/konsultationsordning>

SFS 1971:437. Rennäringslag, Regeringskansliet.

SFS 2022:66. *Lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket*. Kulturdepartementet, Regeringskansliet.

Strömsunds kommun. (2012). *Miljöpolicy för Strömsunds kommun*. Fastställd av kommunfullmäktige 2012-12-12.

Strömsunds kommun. (2014). *Översiktsplan*. Antagen 2014-06-11 av kommunfullmäktige.

Strömsunds kommun. (2016). *Turismstrategi för Strömsunds kommun*. Antagen 2016-06-13, reviderad av kommunfullmäktige 2022-01-25.

Strömsunds kommun. (2016). *Kultur- och fritidsplan 2017-2019*. Strömsunds kommun.

Strömsunds kommun. (2017). *Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun åren 2021-2015*. Antagen 2017-12-15, reviderad av kommunfullmäktige 2021-04-21.

Strömsunds kommun. (2019). *Klimatanpassningsplan för Strömsunds kommun 2018-2013*. Fastställd av kommunfullmäktige 2019-09-18.

Sveriges miljömål webbsida. Hämtad 3 april 2023:

<https://www.sverigemiljomal.se/miljomalen/storslagen-fjallmiljo/>

SVT. Vandringsleder i Jämtlands län saknar finansiering. 4 maj 2023:

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/jamtland-harjedalen-turism-vacker-fragan-vem-som-ska-finansiera-for-privata-vandringsleder-i-lanet>

Wall-Reinius, S., Ankre, R., Dahlberg, A. Bodén, B & Laven. D. (2016). *Intresseemotstånd och utmaningar i multifunktionella landskap: Studier kring buller, vindkraft och naturskydd i Jämtlandsfjällen*. Etour rapport 2016:7. Östersund: Mittuniversitetet.

Åre kommun. (2017). *Översiktsplan*.

Åre kommun. (2018). *Strategi för folkhälsa/Social hållbarhet i Åre kommun*. Antagen 2018-03-22 av kommunfullmäktige.

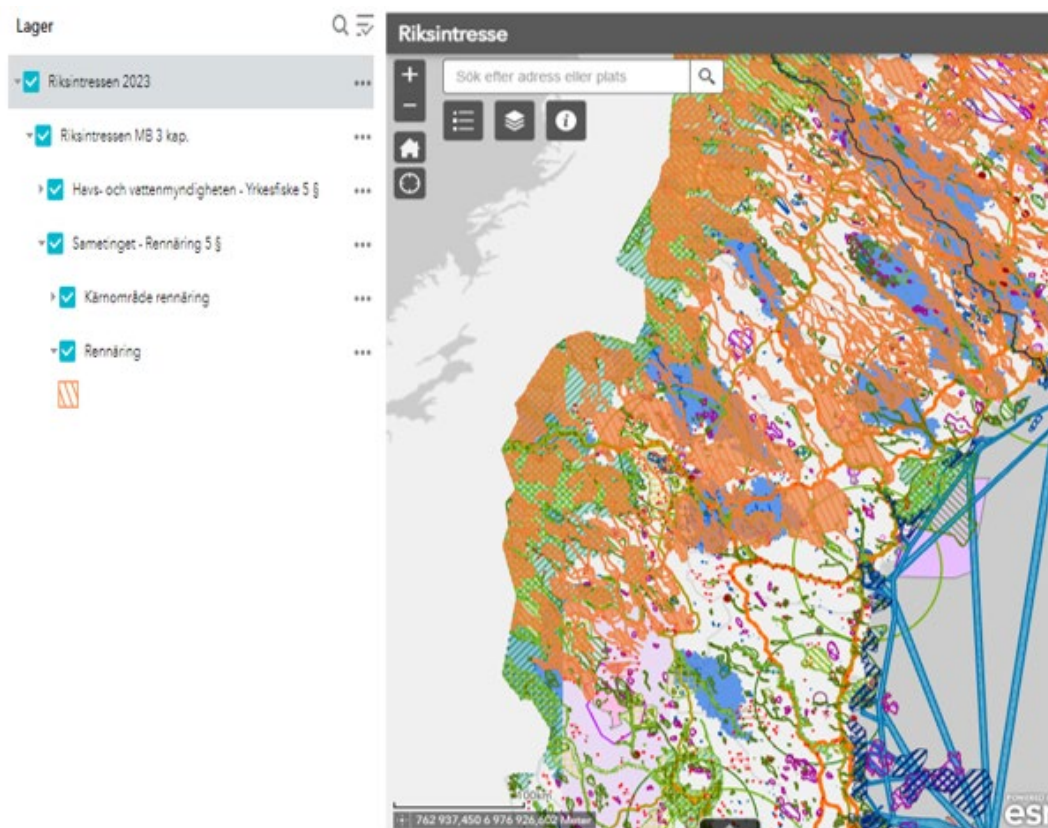
Åre kommun. (2019). *Kultur- och fritidsplan*. Beslutad 2019-05-14 av kommunfullmäktige.

Åre kommun. (2021). *Visionsberättelse vision 2050*. Antagen 2021-12-22 av kommunfullmäktige.

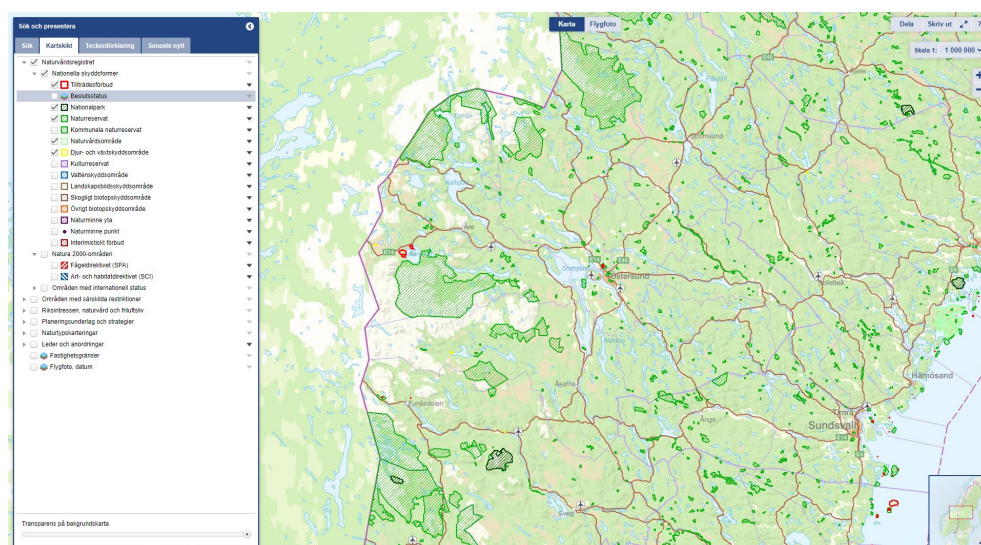
Åre kommun. (2021). *Tillväxtstrategi för Åre kommuns hållbara utveckling*. Beslutad 2021-12-22 av kommunfullmäktige.

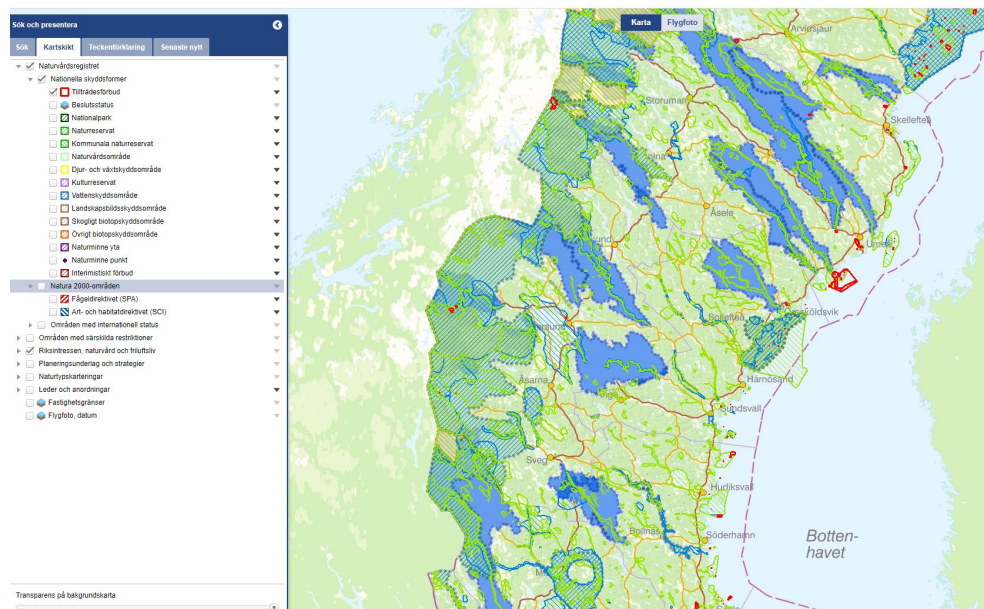
Bilaga 1. Skyddad natur och riksintressen för rennäring, naturvård och friluftsliv i Jämtlands län

Källa: Boverket <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/kartor/> hämtad 3 april 2023



Källa: Naturvårdsverket <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/> hämtad 20 mars 2023





Bilaga 2. Intervjuguide

INTERVJUFRÅGOR TJÄNSTEPERSONER - PLANERING OCH FÖRVALTNING

MISTRA TEMA 3 2023

Namn:

Kön:

Bostadsort:

Befattning:

Tid och plats för intervju:

SAMTYCKE MUNTligen SÅ DET SPELAS IN SAMT NOTERAS. Intervjun kan avbrytas av den intervjuade när som helst om så önskas. *"Den forskningsdata du samlar in ska förvaras säkert, skyddad från insyn av obehöriga och datahaveri. Data ska även finnas kvar för att din forskning ska kunna granskas även om du byter lärosäte. All data hanteras utifrån devisen "Så öppen som möjligt och så begränsad som nödvändigt".*" <https://www.miun.se/biblioteket/publicera-och-analysera/hantera-forskningsdata/>

Kortfattat, beskriv ditt arbete och vad du gör.

- Var är arbetet/frågorna gällande friluftsliv placerat organisatoriskt?
- Hur många inom organisationen som bedöms arbeta med friluftsfrågor och deras roller?
- Finns det någon/några i din organisation som har särskilt ansvar kopplat till friluftspolitiken?

FRILUFTSLIV OCH ALLEMANSRÄTTEN

1. Hur definieras friluftsliv av dig och din verksamhet? Ge exempel på aktiviteter.
2. Hur förs dialog mellan din verksamhet med markägare? Exempel på andra företrädare (markanvändningsintressen) som ni har dialog med? Möjligheter och utmaningar?
3. Hur balanseras friluftsliv och naturbevarande/vård i landskapsförvaltningen av Jämtlandsfjällen? Hur och vad innebär det?
4. Begreppen "rörligt friluftsliv" respektive "friluftsliv" används inom olika dokument om Jämtlandsfjällen. Hur definierar du "rörligt friluftsliv" (jämfört med "friluftsliv")? Om skillnad, varför och vad innebär det i praktiken?
5. Vilken betydelse har riksintresse för friluftsliv respektive rörligt friluftsliv i din verksamhet; hur stor betydelse har dessa nationellt utpekade områden för din verksamhet i praktiken? Vilka förändringar över tid?
6. Finns det konflikter med andra riksintressen; om ja, vilka riksintressen? Varför och vad innebär det?

FRILUFTSLIVSPÅVERKAN

7. Vilka är de ekologiska effekterna av friluftsliv och sport i Jämtlandsfjällen enligt din verksamhet? Dvs. vilka miljöpåverkningar kan din verksamhet identifiera?
8. Finns det särskilda geografiska områden i Jämtlandsfjällen som påverkats särskilt miljömässigt av friluftsliv enligt din verksamhet? Om ja, var? Kan det bli andra geografiska områden i framtiden? Hur och varför?
9. Hur diskuteras besökarens egen förståelse och kunskap om sin ekologiska påverkan på Jämtlandsfjällen (när de utövar friluftsliv)? Vilken sorts förvaltning kan ha betydelse gällande detta och varför?
10. Vilken positiv påverkan har friluftsliv och sport på fjällandskapet? Konkreta exempel? Hur lyfts och diskuteras positiv påverkan på landskapet inom din verksamhet?
11. Hur kan fysisk planering bidra till att minska negativ miljöpåverkan på grund av friluftsliv och sport i Jämtlandsfjällen?
12. Vilken betydelse har riksintresse för rennäring i din verksamhet i förhållande till friluftsliv och miljö? Hur görs det avvägningar mellan olika riksintressen i Jämtlandsfjällen? Förändringar över tid?
13. Hur lyfts påverkan från friluftsliv och sport vad gäller förutsättningar för ett hållbart renbete i Jämtlandsfjällen?
14. Hur nämns/lyfts ett betespräglat fjällandskap i samband med värden för friluftsliv och biologisk mångfald i din verksamhet?
15. Hur anser du att dialogen med rennäringen fungerar i Jämtlandsfjällen; hur diskuteras ni friluftsliv och miljö med samebyarna och på vilka sätt?
16. Hur balansera ökad tillgänglighet för friluftsliv med skydd av naturområden med höga värden för friluftsliv? Hur diskuteras exempelvis zoner och att styra besökare?
17. Hur kan nya friluftsförhållanden miljöpåverkan hanteras genom planering och förvaltning? Vilka lösningar och åtgärder? Utmaningar och möjligheter med dessa åtgärder?
18. Hur anser du att din verksamhet arbetar för att förstå helheten kring friluftsliv och sport med miljöpåverkan på fjällandskapet? Dvs. finns det arbetssätt och strategier för framtiden så att det inte blir fokus på enskilda aktiviteter/arrangemang/initiativ kopplat till friluftsliv?

PLANERING OCH FÖRVALTNING – KOPPLINGEN DOKUMENT OCH "VERKLIGHET"

19. Hur är den konkreta förvaltningspraktiken och utövande när arbetar jämfört med vad som beskrivs i dokument?

20. Hur implementerar och utgår du och din verksamhet utifrån vad som står i översiktsplanen och andra lokala dokument när ni arbetar med friluftsliv i Jämtlandsfjällen? Vilka utmaningar och varför?
21. Vilka dokument (policy, planering och strategier) har betydelse för din verksamhets beslut för hur friluftsförvaltning sker i praktiken? Varför?
22. Vilka dokument (policy, planering och strategier) har **inte** betydelse för din verksamhets beslut för hur friluftsförvaltning sker i praktiken? Varför och vad innebär det?
23. Hur förs dialog med andra tjänstepersoner och politiker (planerande myndigheter)? Vad är utmaningar och möjligheter gällande dialog?
24. Gällande friluftsliv och miljö: Hur tycker du att det skiljer sig mellan innehållet i lokala nivåers dokument mot nationella/regionala tillväxtstrategier, friluftspaner, miljömål osv.? Om ja, hur och vad kan det få för konsekvenser?
25. Hur arbetar din verksamhet med att koppla samman den regionala utvecklingsstrategin (RUS) och kommunala dokument (som översiktsplan) gällande friluftsliv och hållbarhet i Jämtlandsfjällen? Vilka är möjligheterna och utmaningarna gällande detta?
26. Hur kan friluftsliv och sport integreras bättre i kommunal planering? Hur ser framtida möjligheter ut för hållbart friluftsliv och sport i Jämtlandsfjällen ut enligt dig utifrån planering och förvaltning?

AVSLUTNING

- Dokument – planering, förvaltning, policy och strategier – kan du ge några exempel som du tycker att vi ska ta del av utifrån intervjun? Kan du eventuellt hjälpa oss med att skicka dessa till oss?
- Kan vi återkomma till dig vid ev. ytterligare frågor?
- Känner du till någon annan person som vi bör intervjua kring dessa frågor?
- Rekommendationer för spridning av resultat (för att göra nytta)?

Bilaga 3. Översikt av de analyserade dokumenten med förkortningar

Följande kommunala dokument har analyserats i denna studie, där vi sedan använder den inledande förkortningen som hänvisningar i texten (se i referenser för hänvisning till fullständiga dokument):

- B1: Bergs kommun – Översiktsplan 2018
- B2: Bergs kommun - Bo och Leva i Bergs kommun.
- B3: Bergs kommun – Tillväxtprogram 2040
- B4: Bergs kommun – Besöksnäringstrategi 2019-2030
- B5: Bergs kommun – Folkhälsoprogram 2040
- B6: Bergs kommun – Miljöprogram 2040

- H1: Härjedalens kommun – Översiktsplan 2020
- H2: Härjedalens kommun - Vision 2030
- H3: Härjedalens kommun - Riktlinjer för hälsoarbetet i Härjedalens kommun 2021-2025
- H4: Härjedalens kommun - Översiktsplan - Beskrivning av riksintresseområden
- H5: Härjedalens kommun – Miljöpolicy och övergripande miljömål för Härjedalens kommun
- H6: Härjedalens kommun – Kultur- och fritidsplan 2020-2022

- K1: Krokoms kommun – Översiktsplan 2015
- K2: Krokoms kommun – Hållbarhetsstrategi
- K3: Krokoms kommun – Strategi för besöksnäringen
- K4: Krokoms kommun - Tillväxtstrategi
- K5: Krokoms kommun – Folkhälsoplan
- K6: Krokoms kommun – Lokal nulägesanalys Hotagen 2022
- K7: Krokoms kommun – Miljöpolicy

- S1: Strömsunds kommun – Översiktsplan 2014
- S2: Strömsunds kommun – Kultur- och fritidsplan
- S3: Strömsunds kommun – Turismstrategi
- S4: Strömsunds kommun – Miljöpolicy
- S5: Strömsunds kommun – Klimatanpassningsplan
- S6: Strömsunds kommun – Folkhälsoprogram

- Å1: Åre kommun – Översiktsplan 2017
- Å2: Åre kommun – Visionsberättelse vision 2050
- Å3: Åre kommun – Tillväxtstrategi för Åre kommuns hållbara utveckling
- Å4: Åre kommun – Strategi för folkhälsa/Socialt arbete i Åre kommun
- Å5: Åre kommun – Kultur- och fritidsplan

