

Planlegging for nærtur

Om kommunal og regional planlegging for etablering av turveier og turstier i nærmiljøet



Innledning

Stier og turveier er den suverent viktigste aktivitetsarenaen i landet – og har bredest appell i befolkningen. Forskere på Norges miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU) har derfor analysert hvordan de nære turene, eller det “kortreiste” og tilgjengelige hverdagsfriluftslivet vinner fram i landets kommuner. En av de viktigste konklusjonene i denne rapporten er at det ikke er samsvar mellom ambisjoner og faktiske prioriteringer i planer og budsjett. En av de viktigste utfordringene er at “stien” ikke har et profesjonelt apparat i ryggen – som tilfellet er i idretten. Det blir neppe fart på dette området før kommunene finner ordninger som kompenserer for denne skjevheten.

Denne kortversjonen av «Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur» gir et overblikk over rapportens hovedfunn og anbefalinger. Rapporten kan lastes ned i sin helhet på NMBUs nettsider.



Denne brosjyren er en kortversjon av funn og anbefalinger i Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur - Om kommunal og regional planlegging for etablering av turveier og turstier i nærmiljøet. Rapporten kan lastes ned i sin helhet på nmbu.no/fakultet/landsam.

Grafisk design: Tove Rømo Grande

Tekst: Kine Halvorsen Thorén og Tove Rømo Grande

Foto: Shutterstock (side 3, 5), Elin Rømo Grande (side 6), Florian Moritz Müller (side 10), Tove Rømo Grande (forside og side 10, 13-14)

Bakgrunn

Norge står i dag overfor et folkehelseproblem som krever en løsning: Kun én av tre nordmenn oppfyller anbefalingene fra helsemyndighetene om minst 150 minutter moderat fysisk aktivitet i uka. Denne inaktiviteten kan føre til store velferdsutgifter, ifølge Helsedirektoratet, og med en stadig aldrende befolkning kan kostnadene bli uhåndterlige for kommunene.

Men en rekke studier viser at turer i naturen har bred appell på tvers av kjønn og sosiale klasser. Forskning har vist at nordmenn foretrekker å gå i grønne omgivelser. Og turstier brukes like mye av kvinner og menn, og av alle samfunnslag. Det er ikke tilfellet innen idrett eller i fjellsportverden, hvor de med høy inntekt og utdanning dominerer. Tilrettelegging for turløyper og turstier med boligen som utgangspunkt kan dermed bidra til å nå nasjonale mål i folkehelsearbeidet om å utjevne sosialt betingete ulikheter i helse og redusere hindringer som kan føre til uhelse. Dette har også blitt understreket i "Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter".

Helsedirektoratet ønsket derfor å undersøke hvordan norske kommuner og fylkeskommuner arbeider for å legge til rette for at folk flest har mulighet til å gå på tur nær hjemmet. Formålet med prosjektet har dermed vært å kartlegge hvordan arbeidet med å tilrettelegge for nærturtiltak foregår lokalt og regionalt. Håpet er at rapporten skal bidra til kunnskap om hvordan norske kommuner og fylkeskommuner kan forbedre befolkningens muligheter til å gå på tur i nærmiljøet. Hovedvekten er lagt på turer for rekreasjon, selv om også transport til daglige gjøremål vanligvis inngår i begrepene «nærturer» eller «nærmiljøturer».



Spørreundersøkelser til alle landets kommuner og fylkeskommuner

Rapporten bygger på spørreundersøkelser som er sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner. På fylkeskommunalt og regionalt nivå har forskerne sendt spørreskjemaer til fylkesordførere (som representerer politikerne), fylkesplansjefer, folkehelseansvarlige og spillemiddelansvarlige. På kommunalt nivå ble spørreskjemaer sendt til alle landets ordførere, plansjefer, de folkehelseansvarlige og ansvarlige for kommunal planlegging for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv.

Friluftslivet er dårlig organisert lokalt i norske kommuner. Men for å få et visst innblikk i hvordan friluftslivet selv ser på nærturtiltak, ble det sendt et eget spørreskjema til de interkommunale friluftsrådene. I tillegg har alle landets idrettsråd og de lovpålagte rådene (råd for personer med nedsatt funksjonsevne og eldreråd) fått tilsendt spørreskjemaer. Også ordførere, plansjefer, folkehelseansvarlige og de ansvarlige for kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet (heretter kalt KIF-ansvarlige) har svart på hvordan de arbeider med nærturtiltak innenfor sine ansvarsområder.



Hovedfunn og anbefalinger

Nærtur prioriteres, men den strategiske forankringen er svak og planene lite forpliktende

At det er et mål å legge til rette for turgåing i nærmiljøet er det er bred enighet om blant politikerne og ansatte i administrasjonene både i fylkeskommunene og kommunene, ifølge studien. Men til tross for enigheten om målet får ikke det lokale friluftslivet gjennomslag i budsjett og handlingsplaner hverken regionalt eller lokalt. Nærtur og det by- og tettstedsnære friluftslivet inngår dermed ikke som strategisk satsingsområde i planstrategiene, i like stor grad som målet skulle tilsi. For eksempel er nærtur tema i kun tre av de regionale planstrategiene, og i fire regionale planer.

Men ifølge de kommunale plansjefene som har deltatt i studien er den kommunale planen for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv (KIF-planen) den viktigste planen for å fremme nærturtiltak. En av grunnene til dette er at Kulturdepartementet krever at tiltak beskrives i denne planen for at det skal være mulig å søke om spillemidler, som er en av de viktigste finansieringskildene for nærturtiltak. Men til tross for potensialet som ligger i KIF-planen, oppgir de som er ansvarlige for å lage og følge opp disse planene at konkrete føringer for oppfølging i annen kommunal planlegging, som kan være forslag til lokalisering av turstier og turløyper, i liten grad inngår i KIF-planene. Forskerne bak rapporten foreslår derfor at KIF-planene bør styrkes slik at målene for nærtur, som det er enighet om på kommunalt og regionalt nivå, skal kunne omsettes til konkrete tiltak.

Anbefaling: Kommunene bør styrke planen for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv for å sikre finansiering og gjennomføring av tiltak som fremmer nærtur.

Manglende plankompetanse blant KIF-ansvarlige

Det at konkrete føringer og forslag til lokalisering av turstier og turløyer ikke inngår i KIF-planene kan delvis skyldes at det er svak planfaglig kompetanse om nærtur blant KIF-ansvarlige. Men dette er et særdeles tverrfaglig felt, så også folkehelse, samferdsel, gjennomføring og vedlikehold av de fysiske tiltakene er sentrale fagområder for å legge til rette for slike tiltak. Studien avdekker imidlertid at rundt 70% av de KIF-ansvarlige jobber i kommunenes kulturetater.

Grøntmiljø, som kunne forventes å ha et operativt ansvar for tilretteleggingstiltakene og driften av anleggene, er den avdelingen i kommunene som ser ut til å involveres minst. I det hele tatt avdekker studien at det er få ressurspersoner som dedikeres i kommunens nærturarbeid, noe som står i kontrast til idretten som vanligvis er bedre forankret i kommuneadministrasjonene. Forskerne bak rapporten peker derfor på et behov for å styrke kompetansen i kommunene om nærturarbeid, og at det ansettes personer som jobber spesifikt med dette. Nærturarbeidet er dessuten et felt som krever bred faglig forankring. God organisering over sektorgrenser er derfor nødvendig for å lykkes.

Anbefaling: Fagkompetansen bør styrkes med en dedikert person som jobber med nærtur i hver kommune. Arbeidet bør organiseres på en måte som sikrer at de ulike sektorene i kommunen samarbeider.

Nærturarbeidet bygger på lite systematisk kunnskap

Det er i det hele tatt en trend både i kommunene og fylkeskommunene at arbeidet med nærtur bygger på et tilfeldig kunnskapsgrunnlag. Det viser seg at bare rundt sju prosent har utarbeidet grøntstrukturplan, altså en systematisk kartlegging av natur- og grøntområder. I mangel av en slik plan står administrasjonens egen lokalkunnskap igjen som den viktigste kilden i nærturplanleggingen, ifølge de ansatte selv. I en foreløpig oppsummering fra Helsedirektoratets Nærmiljøprosjektet fremgår det at statistikkbanken til KommuneHelse og fylkeshelseundersøkelser også er mye brukte informasjonskilder.

Betydningen av kvalitativ kunnskap, og at denne kobles mot den kvantitative, vektlegges derfor i denne rapporten. Et hjelpemiddel kan være en indikator som viser maks 500 meter fra et boligområde til nærmeste turmulighet, som vil være en oppfølging av Handlingsplanen for friluftslivet som regjeringen la frem sommeren 2018. I dag er dette et planleggingsvirkemiddel som hverken fylkeskommuner eller kommuner i særlig grad benytter seg av.

Dagens manglende systematikk i dette arbeidet står i kontrast til vissheten om at natur- og grøntområdene utgjør den viktigste arenaen

for det lokale friluftslivet. Forskerne foreslår derfor at arbeidet med grøntstrukturplaner styrkes i norske kommuner i tråd med oppfordringen fra regjeringen i den siste stortingsmeldingen om friluftsliv (Meld. St. 18 (2015 – 2016) Friluftsliv Natur som kilde til helse og livskvalitet Klima- og miljødepartementet: «Regjeringen vil oppfordre alle kommuner til å utarbeide grønnstrukturplaner for sine byer og tettsteder». En slik plan gjør det mulig for kommunene å imøtekomme beboernes ønsker sett i lys av de forutsetningene kommunen har for det lokale friluftslivet.

Anbefaling: Kommunene bør følge regjeringens oppfordring om å utarbeide grønnstrukturplaner som underlag for å tilrettelegge for nærtur og friluftsliv i byer og tettsteder.

Det tas lett på medvirkning i nærturarbeidet - høring er den vanligste metoden

Undersøkelsen tyder på at både fylkeskommuner og kommuner tar lett på medvirkning i arbeidet med tilrettelegging for nærturer. Plan- og bygningsslovens §5-1 legger vekt på aktiv medvirkning som innebærer at det skal legges til rette for dialog mellom planleggere og berørte/interesserte. Ifølge Folkehelselovens §4 skal medvirkning skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging. Med høring som hovedmetode følger altså ikke kommunene intensjonene i lovverket.

Ifølge de kommunale plansjefene er det idrettsrådene og organisasjoner som arbeider med barn og unge som i størst omfang er med i de delene av prosessen der mulighetene for å påvirke nærturarbeidet er størst. Velforeninger og lokale friluftsråd (som ikke er så vanlige på kommunalt nivå) involveres i mindre grad. Selv mener de lovpålagte rådene og idrettsrådene at de deltar i langt mindre grad enn det plansjefene oppgir, med unntak av de interkommunale friluftsrådene. Dette mønsteret er enda tydeligere når det gjelder medvirkning i KIF-planene. De kommunale idrettsrådene er overlegent mer med enn de resterende organisasjonene og rådene som ble spurt. Det er verdt å merke seg at velforeninger og rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i minst grad er med, ifølge de KIF-ansvarlige. Forskerne peker derfor på behovet for å styrke kompetansen tilknyttet medvirkningsprosesser.

Anbefaling: Gå i aktiv dialog med berørte/interesserte ved å bruke varierte metoder for medvirkning. For å få til dette må kompetansen tilknyttet medvirkningsprosesser styrkes.





Opparbeiding av stier og turveier prioriteres, men også skilting og universell utforming vektlegges

På spørsmål om hva slags tiltak som bør prioriteres kommer opparbeiding av stier og turveier på første eller andreplass blant alle brukergruppene som inngår i den kommunale studien, og er åpenbart et sentralt tema. Skilting, informasjon og universell utforming er også høyt prioritert. Tiltak som for eksempel trafikk sikkerhet ble kun prioritert blant «topp fem» av elderråd og personer med nedsatt funksjonsevne, mens elderrådene var de eneste som prioriterte brøyting og strøing høyt.

Selv om ulike brukergrupper prioriterer noe forskjellig er det enighet om en del sentrale tiltak. Men undersøkelsen har også avdekket at det foreligger noen ulikheter. Dette kan være et resultat av manglende medvirkning for noen av brukergruppene, noe som innebærer en fare for at behovene deres ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Anbefaling: Involvere de lovpålagte rådene, lokale velforeninger og andre som i for liten grad deltar i planprosessene om betydningen av turgåing i nærmiljøet og hvordan de kan fremme sine ønsker.

Usikkerhet rundt effekten av opplysningsarbeidet

Fylkeskommunene skal bidra med rådgivning i kommunal planlegging. De har også ansvar for å bistå med informasjon om friluftsliv og tilskuddsordninger til friluftslivsformål. Rapporten har avdekket at det foregår et omfattende informasjonsarbeid som i særlig grad når interkommunale og kommunale friluftsråd (som er lite utbredt blant norske kommuner), idretts- og friluftslivskonsulenter i kommunene og kommunale areal- og samfunnsplanleggere. Informasjonen blir oftest gitt skriftlig, men det arrangeres også kurs, nettverksmøter og informasjonsmøter.

Til tross for denne omfattende informasjonsvirksomheten oppgir de KIF-ansvarlige at en årsak til at spillemidlene eventuelt ikke blir brukt skyldes at de ikke får søknader fra lag og foreninger. En årsak til dette kan være at hverken det fylkeskommunale eller det kommunale informasjonsarbeidet er godt nok. Det kan også skyldes at lag og foreninger ikke har tid og ressurser til å utforme slike søknader, som ofte oppleves svært krevende å utarbeide.

Spørsmålet er dermed om opplysningsarbeidet gir tilstrekkelig med resultater, om informasjonen er godt nok samordnet og målrettet både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Det er også et spørsmål om lag og foreninger uten egne ansatte, eller viktige målgrupper som ikke er representert eller organisert i sterke ressursgrupper, får nødvendig bistand til å medvirke i

prosessene, eller i det meste får bidra med informasjon om deres behov. I rapporten pekes det på at det her er et utviklingspotensial. Det anses som viktig å nå det politiske nivået, i tillegg til lokale lag og foreninger som arbeider med friluftsliv. Mange kommuner gjør slike organisasjoner en formidabel frivillig innsats slik at folk kan gå på tur, påpeker forskerne.

Anbefaling: Kommuner og fylkeskommunene utvikler en mer samlet strategi for formidling av hvordan nærturarbeidet kan drives.

Bidragstere

Professor Kine Halvorsen Thorén ved Institutt for landskapsarkitektur ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har hatt hovedansvaret for rapporten. Professor Helena Nordh ved Institutt for folkehelse, NMBU, har bearbeidet og analysert spørreskjemaene i den kommunale delen av prosjektet. Det er også knyttet en masteroppgave i folkehelsevitenskap, NMBU, til den regionale og den fylkeskommunale delen av prosjektet. Materialet fra denne oppgaven er utarbeidet av Amalie Lund Holth, og er i stor grad benyttet i rapporten.

En referansegruppe med medlemmer fra Helsedirektoratet, Miljødirektoratet, Husbanken, Kulturdepartementet og Kommunal – og moderniseringsdepartementet har fulgt arbeidet hele veien. Gruppen har bidratt med innspill under hele prosessen.





Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet