

Planlegging for nærtur og folkehelse

Planning for neighborhood walking and public health

Terje Skjeggedal, Odd Inge Vistad og Kine Halvorsen Thorén

Terje Skjeggedal er professor ved Institutt for arkitektur og planlegging, NTNU.
terje.skjeggedal@ntnu.no

Odd Inge Vistad er seniorforsker ved NINA, Lillehammer.
odd.inge.vistad@nina.no

Kine Halvorsen Thorén er professor ved Institutt for landskapsarkitektur, NMBU.
kine.thoren@nmbu.no

Abstract

Facilitating walking close to residential areas is an important challenge to land-use planning. The article illuminates how efforts to improve conditions for and stimulate neighborhood walking are organized and integrated into municipal planning. We build mainly on case studies in three Norwegian municipalities of different sizes. Neighborhood walking is high on the political agenda. Nevertheless, walking is not very visible in the municipalities' organization and is eroded in the planning system. To strengthen neighborhood walking, public health should be made into an overarching perspective for the interdisciplinary organization of walks. A main network for walking should be established through land-use planning, and substantially more emphasis should be given to achieving coherence between the 'grey' roads for walking within residential areas and the 'green' paths and roads for walking outside them.

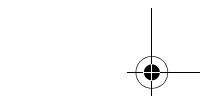
Keywords

Land-use planning, walking, public health, outdoor recreation, transport

Bakgrunn og formål

Gåing er den enkleste og mest effektive formen for bevegelse med udiskutabel positiv betydning for folkehelse, nærmest uansett hastighet og lengde for gåturen. Det er godt dokumentert at korte gåturer er den friluftaktiviteten som blir gjennomført i størst omfang (SSB, 2017). Gåturen er noe «alle» driver med, uavhengig av sosial klasse.

Artikkelen bygger på plan- og forvaltningsdelen i «Nærtur-prosjektet», som NINA Lillehammer har hatt hovedansvaret for. Prosjektet ble gjennomført i perioden





2013–2018, finansiert av Norges forskningsråd, Folkehelseprogrammet, med tilleggsfinansiering fra Helsedirektoratet. Hovedspørsmålet i prosjektet var hvordan en skal få flere til å bli fysisk aktive ved å gå mer i eget nærmiljø. I prosjektet er det bl.a. gjennomført en kvalitativ studie av spillemidlenes betydning for å etablere turveger og turstier i nærmiljøet (Thorén, Skjeggedal og Vistad, 2016), som ble fulgt opp med en spørreundersøkelse til alle landets kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn (Thorén, Nordh og Lund Holth, 2018). Formålet med denne artikkelen er å belyse hvordan kommunene arbeider for å bedre forholdene for og stimulere til nærtur. Dette kan vi spesifisere i de to forskningsspørsmålene:

- Hvordan er arbeidet med nærtur i kommunene organisert og integrert i kommunal planlegging?
- Hvordan kan kommunenes innsats for nærtur forbedres?

Hva er nærtur?

«Nærtur» er et nytt og upresist begrep som blir brukt om gåturer i nærmiljøet, f.eks. i Den Norske Turistforenings satsing på å utvikle turmuligheter i nærområdene: «Nærtur er hverdagens friluftsliv» (Den Norske Turistforening, 2013). Nærturer er viktig for å realisere Statens vegvesens *Nasjonal gåstrategi. Strategi for å fremme gåing som transportform og hverdagsaktivitet*, som ble lagt fram i 2012. Helsedirektoratet (2019) har nærturer som en viktig strategi i arbeidet for å stimulere til fysisk aktivitet. «Nærhetsbyen» forutsetter tilrettelegging for nærtur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011). Ansvaret for mange av oppgavene som er viktige for nærtur, er fordelt på alle de tre nivåene i forvaltningshierarkiet. For å kunne diskutere kommunenes innsats for nærtur er det nødvendig å klargjøre bredden i begrepet. Vi ser på nærtur som friluftsliv, transport, folkehelse og arealbruk.

Nærtur er friluftsliv

Utgangspunktet for Nærtur-prosjektet var nærtur som en form for friluftsliv, som gåturer på turstier og turveger i «det grønne» i nærheten av boligen. Oppfatninger av nærtur og friluftsliv henger nær sammen. Den offentlige definisjonen av friluftsliv som ikke-motorisert «opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse» har ligget fast siden den første stortingsmeldinga om friluftsliv i 1987 (Meld. St. 18 (2015–2016) s. 10). Likevel har det de siste årene skjedd klare endringer i oppfatningene, fra «tradisjonelt [å] ikkje omfatta utandørs aktivitet i bystrøk og andre område som er dominert av bygningar» (St.meld. nr. 40 (1986–87) s. 28) til å inkludere «også ferdsel og opphold i grøntområder inne i byer og tettsteder, som for eksempel parker og andre grønnstrukturer» (Meld. St. 18 (2015–2016) s. 10).

Nærtur er transport

I praksis må nærtur for svært mange starte i det «grå» - på bilveg, fortau eller gangveg. Det samme utgangspunktet har gåturer fra bolig til arbeidsplasser, skoler, barnehager, forretninger, osv. Disse turene er i prinsippet transport, primært som «nødvendige aktiviteter» for å nå bestemte reisemål (Gehl, 1971). Reisevaneundersøkelsene for Norge viser at andelen turer som foregår til fots, har vært bemerkelsesverdig stabil siden begynnelsen av 1990-tallet og fram til i dag. Samla for hele landet ligger andelen gåturer på 21-22 prosent i hele perioden (Hjorthol et al., 2014; Statens vegvesen, 2019).

Den nasjonale gåstrategien som ble lagt fram i 2012, som en del av arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023 (St.meld. nr. 26 (2012-2013)), er likevel ikke nevnt i den etterfølgende nasjonale transportplanen 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-17)). Gåing blir først og fremst sett på som rekreasjon og i liten grad som transport. Fortsatt er transportplanlegging bildominert, men det har skjedd endringer de seinere år ved at gåing og sykling nå blir vurdert som egne transportformer (Southworth, 2005; Speck, 2012; Tight, 2017). Dessuten er gåing en svært viktig del av andre transportformer, som for eksempel gåing til og fra stoppesteder i kollektivtrafikken (Hillnhütter, 2016).

Nærtur er folkehelse

Enten formålet med nærtur er friluftsliv eller transport, er nærtur gåing som bidrar til å bedre folks helse (Mulley et al., 2017; Nordh et al., 2017). Turmuligheter har stor betydning for fysisk aktivitet (Breivik og Rafoss, 2017; Ekelund et al., 2019) og er viktig for det generelle folkehelsearbeidet (Bergem et al., 2010, 2018). Både kommuner og fylkeskommuner er etter folkehelseloven (2012) tillagt et særlig ansvar for folkehelsearbeidet i kommunene. Kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden i kommunen, og overordna mål og strategier for folkehelsearbeidet skal fastsettes gjennom arbeidet med kommuneplaner (folkehelseloven § 5, 6). Folkehelse er en av de spesifiserte oppgavene for planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl). Planer skal «fremme befolkningens helse» (pbl § 3-1 første ledd bokstav f). Likevel dreier folkehelse og nærtur seg først og fremst om fysisk aktivitet. Koplinga mellom nærtur og fysiske anlegg er svak organisatorisk (Tilset, Gjørund og Heggem, 2015).

Nærtur er arealbruk og arealplanlegging

I plan- og bygningsloven er det bare ett arealformål som dreier seg spesielt om nærtur, både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan. Det finner vi under hovedformålet *Grønnstruktur* som kan deles i fire underformål, bl.a. *turdrag*. Under hovedformålet *Samferdselsanlegg og infrastruktur* finner vi som venta *hovednett for sykkel*, men overraskende nok, ikke noe *hovednett for gåing* (§§ 11-7 og 12-5). *Gang/sykkelveg* og *Gangveg* finnes bare som linjesymbol i tegnereglene for planer. Det samme ser vi i *Miljøbyprogrammet*, et forsøks- og utviklingssamarbeid mellom fem

byer og sentrale myndigheter i perioden 1993–2000. Programmet hadde som mål å få fram modeller for bærekraftig byutvikling. Modellen inneholder bl.a. overordna grønnstruktur og hovednett for sykkeltrafikk, men ikke noe hovednett for gåing med (Miljøverndepartementet, 2000).

Forvaltningskulturer og flernivåstyring

Nærtur er et tverrfaglig arbeidsfelt som inngår i arbeidsoppgavene til kommunale enheter som har ansvar for friluftsliv, transport, folkehelse og arealplanlegging. Det gir utfordringer fordi oppgaver innafor klart definerte ansvars- og kompetansesektorer får lettere gjennomslag enn oppgaver som går på tvers av sektorer og gir komplekse samarbeids- og koordineringsutfordringer. Ved gjennomføring av ulike oppgaver i organisasjoner er det behov for argumentasjon og dokumentasjon av standpunkter med referanse til kunnskap. Det utvikler seg ulike «forvaltningskulturer» for legitimering av hvilke oppgaver som er viktigere enn andre, og av hvordan oppgavene skal løses. Det gir rutiner for hvordan problemer defineres og løses, og for håndtering av oppgaver som pålegges av andre (Kleven, Thorén og Skogheim, 2005). Like viktig som de formelle strukturene som gir rammer for handlinger, er hvordan disse strukturene bli oppfatta av folkene som skal utføre handlinger innafor de formelle strukturene. Handlinger følger ikke nødvendigvis strengt de formelle strukturene (Bukve, 2012).

Mange av oppgavene som er viktige for å stimulere nærtur, blir i betydelig grad styrt av beslutninger i forvaltningshierarkiet over kommunen, på fylkeskommunalt og statlig nivå. Her kan det være store variasjoner både i horisontale og vertikale koblinger mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen er supplert og endra av nettverk med ulike aktører i en form for kompleks flernivåstyring (Eckerberg og Joas, 2004; Bukve, 2012; Reitan, Saglie og Smith, 2012).

Metoder og datagrunnlag

Casekommuner

Arbeidet bygger i hovedsak på casestudier i tre kommuner. Casene er valgt ut fra en informasjonsorientert tilnærming med stor variasjon mellom dem, «maksimum variasjon» (Flyvbjerg, 2006). Casene skal ikke brukes til sammenliknende analyser, men de representerer eksempler fra ulike norske kommunetyper, valgt primært etter folketall og geografisk spredning. Trondheim i Trøndelag fylke er eksempel på en stor kommune (i innbyggertall) med 193 500 innbyggere. Moss i Østfold fylke representerer en middels stor bykommune med 32 500 innbyggere, mens Ringeby i Oppland fylke er eksempel på en liten og rural kommune med 4 500 innbyggere. Ringeby kommune har klart det største landarealet med 1221 km² og 4 innbyggere per km², mens Moss og Trondheim har henholdsvis 562 og 601 (2018). Felles for alle tre kommunene er at de har tydelige tettsteder med sentrumsområder, som også var et av utvalgsriteriene.

Datagrunnlag

Datagrunnlaget for artikkelen er først og fremst kommunale plandokumenter og intervjuer i kommunene, i tillegg til informasjon henta for kommunenes nettsider. Vi har gått gjennom aktuelle plandokumenter som kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, utvalgte reguleringsplaner, plan for idrett og fysisk aktivitet, temaplaner for transport, folkehelse, grønnstruktur osv., som varierer noe fra kommune til kommune. Her har vi undersøkt om, og i tilfelle hvordan, nærtur er omtalt og behandla. Denne datainnsamlinga går fram til i dag, men intervjuene ble i hovedsak gjennomført våren 2014 (med noen oppdateringer av endringer våren 2016 og høsten 2018). Intervjuene ble gjennomført etter en felles semistrukturert intervjuguide, der alle tre forskerne i fellesskap deltok. I alle kommunene intervjuet vi politikere (ordfører/varaordfører), administrativt ansvarlige for viktige nærturoppgaver og representanter for frivillige organisasjoner. Til sammen ble det gjennomført 20 intervjuer. I 4 av intervjuene deltok to personer, slik at til sammen 24 personer er intervjuet. Hvert intervju varte om lag halvannen time.

Utover dette har vi også benytta data fra en undersøkelse av kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet i 15 kommuner (inkludert våre 3 casekommuner) fordelt på 5 fylker, som ble gjennomført i Nærturprosjektet (Thorén, Skjeggedal og Vistad, 2016). Her studerte vi også relevante plandokumenter og intervjuer - i hovedsak per telefon - personer som har vært sentrale i planarbeidet for idrett og friluftsliv i kommunene og fylkeskommunene (stort sett én person per kommune/fylkeskommune). Materialet gir samla sett et godt grunnlag for de analytiske generaliseringene vi gjennomfører. Analysene er forholdsvis generelle slik at kvaliteten i liten grad påvirkes av at datainnsamlinga har foregått over flere år.

Nærtur i kommunene

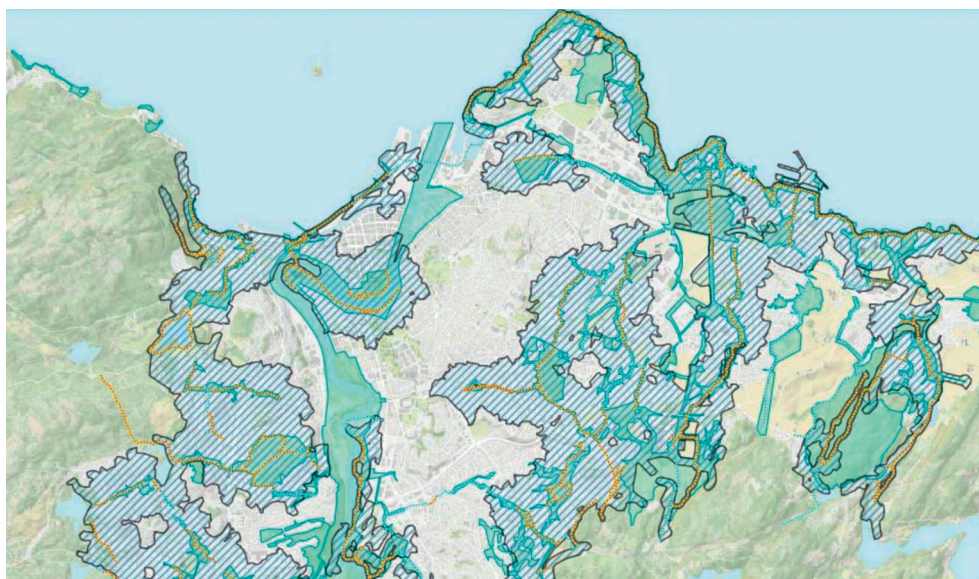
Om innholdet

Her følger en kommunevis beskrivelse av hvordan arbeidet med nærtur er plassert i kommuneorganisasjonen, og hvordan nærtur er integrert i planlegging i eksempelkommunene. For hver kommune har vi fulgt den tematiske oppdelinga av nærtur og gåing som friluftsliv, transport, folkehelse og arealbruk. Vi går ikke i detalj, og ser først og fremst på den administrative organiseringa og hvordan det praktiske arbeidet med planlegging for nærtur foregår.

Trondheim

I Trondheim er ansvaret for friluftsliv, turveger og turstier delt mellom *Enhet for idrett og friluftsliv* under virksomhetsområdet *Kultur og næring* og *Enhet for kommunalteknikk* under *Byutvikling*. *Byplankontoret* har planansvaret og *Trondheim bydrift* driftsansvaret for turveger og turstier, så koordineringsutfordringene er betydelige. I den siste runden med den kommunale planen for idrett og fysisk aktivitet i Trond-

heim er planarbeidet delt i to: *Plan for idrett og fysisk aktivitet* (PIF) ble vedtatt i 2015 og omfatter idrettsdelen av den tidligere planen fra 2009; den andre, *Plan for friluftsliv og grønne områder* (PFG), ble vedtatt i 2017. Oppmerksomheten er fortsatt i hovedsak retta mot de grønne områdene og målet om at avstanden mellom den enkelte bolig og nærmeste grøntområde eller sammenhengende tursti skal være mindre enn 500 meter, se figur 1.



Figur 1. Tilgjengelighetsanalyse, 500 meter gangavstand til nærmeste hovedturveg i Trondheim.

Kilde: Trondheim kommune, Plan for friluftsliv og grønne områder, 2017, s. 32.

PFG-planen har blitt en form for videreføring av arbeidet med grønnstrukturplaner, men nå med forankring i *Enhet for idrett og friluftsliv*. Kommunen samarbeider med Bymarka-veteranene, Strindamarka Vel og Trondhjems skiklubb om skjøtselsoppgaver i markaområdene. Det er idretten og de store anleggene som stikker av med de store midlene, som for eksempel Granåsen som også skal kunne brukes til internasjonale mesterskap, og «har sine standardkrav som må følges, sjøl om de kan virke urimelige, kan ikke ta hensyn til smålighet» (intervju med politiker, 30. april 2014). Siden 2015 har kommunen samarbeida med Trondhjem Turistforening om prosjektet «Nærturer der du bor», og har bl.a. merka «Midtbyrunden» som ei turløype på gangveger i bysentrum.

Ansvar for transport er i hovedsak delt mellom *Byplankontoret* og *Miljøenheten*. Mye av arbeidet skjer i regi av *Miljøpakke for transport i Trondheim* og en bymiljøavtale mellom staten, fylkeskommunen og Trondheim kommune. De viktigste finansieringskildene er bompenger og statlige midler, men også fylkeskommunen og kommunen bidrar med midler. Andelen til gangveger er forsvinnende liten, vel 1 prosent for perioden 2010–2020 (*Miljøpakke for transport i Trondheim*. Handlingsprogram

2017–20, s. 7). *Transportplan 2006–2015* oppsummerer mål, status og tiltak for ulike innsatsområder. Et av disse er å *prioritere miljøvennlige transport i sentrale byområder* med bl.a. *utvidet fotgjengerområde i sentrum*. Likevel er det ingen av de nye tiltakene som dreier seg om fotgjengere og gåing. *Gåstrategi for Trondheim 2016* er det Miljøpakken som står bak. Målet er: *Enkelt å gå hele året*. Bystyret har vedtatt at gåstrategien skal legges til grunn ved all arealplanlegging. Både miljø- og folkehelseperspektivet skal vektlegges. Gåstrategien er i første omgang brukt som grunnlag for å arbeide med «snarveger», som dreier seg om forbedringer av dagens gangvegssystem.

I *Kommunal planstrategi for Trondheim kommune 2016–2019* blir folkehelse, «helse i alt vi gjør» (s. 8), og samfunnsikkerhet omtalt som to lovpålagte oppgaver som skal vurderes i alle planer, uten at det utarbeides egne planer for disse oppgavene. Ansvaret for folkehelse er delt mellom flere virksomhetsområder og enheter. Det er oppretta ei tverrfaglig gruppe for folkehelse. Hovedansvaret ligger under virksomhetsområdet *Helse og velferd*, men det faglige koordineringsansvaret er lagt til ei rådgiverstilling ved virksomhetsområdet *Oppvekst og utdanning* i rådmannens stab, uten definert stillingsandel til folkehelse. Mange i Trondheim kommune peker på at folkehelsegruppa ikke har noen reelle oppgaver. Det fører til at ambisjonen om folkehelse i «alt vi gjør», ikke blir tatt skikkelig på alvor (intervjuer, Trondheim kommune, april 2014).

Byplankontoret har ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven, mens *Kommunalteknikk* har ansvar for parker og grønnstruktur, *Miljøenheten* har generelt miljøansvar, og *Trondheim bydrift* har ansvar for drift og vedlikehold. Et av hovedmålene i *Kommuneplanens samfunnsdel 2009–2020* er: «I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig», med det delmål at Trondheim skal «ha en fysisk byutforming som fremmer livskvalitet og helse», hvor strategiene bl.a. omfatter å sikre «lett atkomst til parker og friområder» og å videreutvikle «gode gang-, sykkel- og turveger». I *Kommuneplanens arealdel 2012–2024* blir folkehelse og økt hverdagsaktivitet og sammenhengende grønnstruktur og turvegnett tatt opp under *Status og utfordringer*. Plankartet inneholder et *Hovednett sykkel* og også traseer for *Gangveg* og for *Turveg/Turdrag*, men ikke noe eget hovednett for gåing. Mange på byplankontoret synes det er underlig at *Idrett og friluftsliv* ikke ligger under deres ansvarsområde, men under *Kultur og næring*. Det bidrar bl.a. til at planer for idrett og friluftsliv «lever sitt eget liv» slik at arealbehovene og arealkonsekvensene ikke kommer ordentlig inn i arbeidet med kommuneplanens arealdel (intervju, byplankontoret, 30.4.14). Grønnstruktur har lenge vært et viktig tema i kommunal arealplanlegging i Trondheim. Likevel viser detaljerte undersøkelser at det er utfordringer ved å planlegge, utforme og vedlikeholde sammenhengende turvegtraseer gjennom bebygde områder. Et eksempel er turvegen/gangvegen mellom Nidelva ved Bakklandet i bysentrum og inngangen til Estenstadmarka (se figur 2). Traseen har vært inntegna i kommunale oversiktsplaner helt siden *Skissemessig utkast til Grønnplan* som ble utført som del av arbeidet med den første generalplanen for Trondheim

i 1965, og er nå sammensatt av 29 forskjellige reguleringsplaner, vedtatt til ulike tider mellom 1955 og 2011 (Amland, 2015). Langt fra alle disse reguleringsplanene har prioritert turvegen/gangvegen i arealdisponeringa. Traseen er mange steder vesentlig redusert i bredde og har som regel måttet tilpasse seg bilvegene ved kryssinger.



Figur 2. Gangveg/turveg fra Nidelva til Estenstadmarka, Trondheim. Traseen.

Kilde: Amaland 2015, s. 74.

Moss

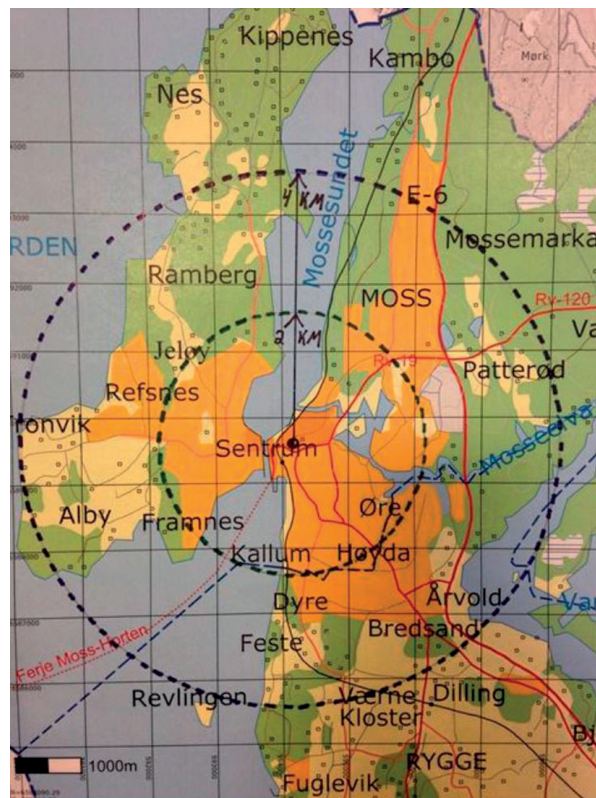
I Moss hører *Idrett og friluftsliv* til *Kultur og oppvekst*. Friluftsliv inngår også i ansvarsområdet til *Kommunalavdeling for plan, miljø og teknisk*, bl.a. når det gjelder tilrettelegging av parker, turstier, kystled osv. Drifts- og vedlikeholdsansvaret for byens parker og grønntanlegg og friluftsområder er tillagt *Park og friluft* som inngår i det kommunale foretaket Moss Drift og Anlegg KF. DNT Vansjø, som ble oppretta for ca. 5 år siden, arbeider aktivt for å bedre mulighetene for friluftsliv i Vansjøområdet, mens Skiklubben er aktive i Mossemarka. Kommunen har sine egne prosjekter og satser på tilrettelegging av sentrale parker i byen, på Søndre Jeløy der kommunen er en stor grunneier, og ikke minst gjennom kyststiprosjekter. Likevel er ikke nærtur noe sentralt tema f.eks. i den kommunalt vedtatte planen for idrett og fysisk aktivitet fra 2015:

Det er en utfordring for friluftslivet å heve seg i debatten rundt prioritering av idrettsanlegg og anlegg for fysisk aktivitet. De fleste brukerne av friluftsområder er uorganiserte, og er så-

kalte «stille» brukere av det som blir igjen av offentlige områder. For brukerne av friluftslivet er det derfor mer viktig med areal framfor anlegg. Dette betinger at kommunen og det offentlige på brukernes vegne sikrer arealer gjennom god arealplanlegging.

(Kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet, 2015–2016, s. 32)

Kommunalavdeling for plan, miljø og teknisk har ansvaret for transporten. *Moss Kommuneplan 2011–2022* inneholder en rekke delmål og strategier der særlig sykling og også gåing er sentrale tema. *Handlingsplan for transport 2014–2020* viser at Moss kommune har ambisjoner når det gjelder gåing som transport, med en egen gåstrategi for byen. Siden Moss arealmessig er en liten kommune, understreker planen at det burde være mulig for mange å gå til og fra jobb eller fritidsaktiviteter. En stor del av innbyggerne i Moss bor innenfor 2 km fra sentrum, og de aller fleste bor innenfor 3 km fra sentrum (se figur 3). Praktisk orienterte og engasjerte ansatte ved teknisk sektor får mye ut av små midler til turveger o.l. ved å se tiltak i sammenheng og utnytte mulighetene for koordinering av anleggsvirksomhet. Slike tiltak kan besluttes og gjennomføres raskt, uten omfattende søkeprosesser (intervju med kommuneansatt, Moss, 25. mars 2014).



Figur 3. Kart over Moss som viser avstanden fra sentrum i en radius på 2 km og 4 km.
Kilde: Moss kommune. *Handlingsplan for transport 2014–2020*, s. 6.

Nærtur som folkehelse er tillagt avdeling for *Helse og omsorg*. Folkehelsekoordinatoren i Moss var tidligere en del av et tverrfaglig team på *Plan og utvikling*. Dette teamet ble oppløst, og da intervjuene ble gjennomført, var folkehelsekoordinatoren ansatt hos kommunalsjef Helse og sosial. Rapporten *Folkehelse og levekår i Moss. Oversiktsdokument 2018* inkluderer friluftsliv, og det blir understreket at det å bevare og skape grønne nærrområder er et viktig folkehelseiltak. Lokale turveger er særlig viktige, ifølge rapporten, fordi dette er billige «idrettsanlegg» og har dessuten «størst potensial for å aktivisere en inaktiv befolkning» (s. 58). Rapporten bruker begrepet nærtur og framholder at skal nærturen være attraktiv, «må stier og turveier være ryddet, merket og vedlikeholdes» (s.71).

Temaet arealbruk tilhører *Kommunalavdeling for plan, miljø og teknisk*, seksjon for plan og byggesak. Utgangspunktet for tilnærmingen til arealplanleggingen i Mosse-regionen er fylkesplanen fra 2008. Delmål og strategier av betydning for nærtur inngår i alle de fire prioriterte satsingsområdene i planen; bl.a. blir det presisert at «å sikre atkomst fra boområder til mer sammenhengende grøntområder blir dermed en viktig del av arbeidet framover» (s. 34). Kommuneplanens arealdel viser i tegnforklaringa eksisterende gang- og sykkelveger, men disse er vanskelig å identifisere i selve kartet. Det er ikke foreslått noen nye traseer. En spørreundersøkelse i Moss tilknyttet Nærtur-prosjektet viser at folk i fritida går omtrent like mye på gater og veger som i naturprega områder, sjøl om nesten 90 prosent sier de liker best å gå i naturprega områder (Thorén et al., 2015).

Ringebu

Ringebu har hatt felles KIF-planer med kommunene Sør-Fron og Nord-Fron, særlig ut fra tanken om å samarbeide regionalt om større idrettsanlegg. Avdeling for *Kultur og næring* har hatt ansvaret for dette planarbeidet i Ringebu. Nærtur er ikke prioritert her, fordi en kommer langt ved å samarbeide med idrettslaget, tur- og trimklubben og andre frivillige om å arrangere turer/turkaruseller og ev. rydde og vedlikeholde stier og gamle råk (intervju med KIF-ansvarlig, 2. april 2014). Men KIF-planen (2015–2018) sier at «[d]et er viktig å motivere fleire til å bli fysisk aktive i daglege gjeremål og i fritida. Å gå eller sykle til jobb, skule og fritidsaktivitetar...» (s. 14). Nærtur er prioritert som *aktivitet*, men ikke som *iltak*. Både intervjurunden i kommunen og nettsider for Ringebu kommune viser det typiske bildet med at turruter/turmål er noe som finnes i fjellet. Men det har skjedd visse endringer de seinere år. Kommunen har med midler fra fylkeskommunen og Gjensidigestiftelsen skilta tre (eksisterende) turruter nær Ringebu sentrum. Ambisjonen er å få flere ut på tur i eget nærmiljø (se figur 4).

Ansvar for transport ligger til avdeling for *Plan og teknisk*. Ringebu har en egen *Trafikksikkerhetsplan 2015–2017* med mange forslag om nye/forlenga/ utbedra gang- og sykkelveger langs riks- og fylkesveger, her med poenget «trafikksikkerhet». *Kommuneplanens arealdel (2018–2030)* er nylig vedtatt. E6 er i dag en barriere gjennom Ringebu sentrum og skal legges utenom, men traseen er ikke vedtatt. Kapittelet om



Figur 4. Ringebu sentrum (Vålebrua) med tre merka turruter. Kart ferdigstilt sommeren 2018. Kilde: Ringebu kommune, 2018.

Samferdsel og infrastruktur sier at det må «legges til rette og sikres lett tilgang til gode og sikrere alternativer i form av gang- og sykkelveger, fortau, fotgjengeroverganger og stier i skog og mark, slik at flere kan gå fra bil til gange eller sykkel» (s. 74).

Folkehelseansvaret ligger først og fremst til tjenesten *Helse og omsorg*, men det vi kaller nærturansvaret, inngår i stor grad også i tjenestene *Kultur og næring* og *Plan og teknisk*. Samarbeidet med frivillig sektor står sterkt, særlig med tur- og trimklubben. Dette tette og langt på veg uformelle samarbeidet blir vektlagt i intervjuene (april 2014) med representanter for alle de nevnte etater og med trimklubben. I kommuneplanens samfunnsdel (2014–2026) omtaler Ringebu seg som «folkehelsekommune», og at en vil «legge til rette for varierte muligheter for nærturer ut fra tettstedene» (under Satsingsområde BO, s. 6). Kommunen har lenge målbåret ambisjonen om å styrke helse for folk flest i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel (satsingsområdet LEVE, s. 10) framhever det å sikre «gode fysiske miljømessige forhold», som «aktivt bidrar til framtidsrettet vegnett og gang-/sykkelveger». I planen *Helse og omsorg på vei mot 2028* (vedtatt av kommunestyret i 2016) er det likevel lite konkret om tiltak i utemiljøet og satsing på nærturer, sjøl om «helse og forebygging» er et av de sentrale satsingsområdene.

Avdeling for *Plan og teknisk* har ansvaret for arealplanlegging. Den nye *Kommuneplanens arealdel (2018–2030)* sier i kapitlet om Grønnstruktur at arealformålet grønnstruktur «skal ivareta behovet for å avgrense hovedstrukturer av naturområder i og ved tettsteder, og grøntområder langs vassdrag» (s. 76). En av de ny-merka nærturrutene (tur 2 i Ringebu sentrum) er knytta til vassdrag gjennom sentrumsområdene. Ruta er ikke ny-etablert, men synliggjort gjennom skilting, merking og nytt turkart (figur 2). Kommunen ønsker et fortetta sentrum i Ringebu der servicefunksjoner og boområder må koordineres tett, og en vil unngå detaljhandel utenfor sentrum (intervju med kommuneplanlegger, 2. april 2014).

Hvordan er arbeidet med nærtur i kommunene organisert og integrert i kommunal planlegging?

Nærtur er lite synlig i kommuneorganisasjonen

Vi vurderer her hvor synlig nærtur er, hvilke forvaltningskulturer som dominerer, og hvilken posisjon arbeidet med nærtur har i kommunen. Nærtur tilhører i stor grad friluftslivets forvaltningskultur. Nærtur som friluftsliv følger i alle tre kommuner langt på veg de nasjonale føringene som knytter friluftslivet dels til naturopplevelse, og dels til fysisk aktivitet både innen idrett og kultur og innen helse. Friluftslivets forvaltningskultur har vært – og er fremdeles – i høy grad retta mot de grønne områdene, og først og fremst marka utenom tettbebyggelsen, langs turveger og turstier. Den tette koplinga til idretten gjennom kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet og idrettens store behov for anlegg, både til breddeidrett og til toppidrett, gir små muligheter for nærtur i kampen om midler til opparbeiding av nye turveger som krever anleggsarbeid og medfører kostnader. Dette henger også sammen med oppfatninger om det enkle friluftsliv basert på turstier uten store inngrep eller tilrettelegging og dermed også uten vesentlige etableringskostnader. Spillemidlene knytter likevel nærtur sterkt til idretten i forvaltningssammenheng, siden midlene gjelder anlegg. Idretten er knytta til sterke markedsaktører som bidrar både med økonomiske midler og med argumentasjon og legitimering av store anleggsinvesteringer som også påvirker forvaltningskulturen og hva som er betydningsfullt og nødvendig når beslutninger skal fattes.

I konkurranse med idretten er nærturanlegg nærmest dømt til å tape i kampen om midler til anlegg. På den andre sida er det tradisjon for å gjennomføre mindre utbedringer og enkle tiltak på turveger og turstier, både som egne kommunale tiltak og koordinert med aktivitet i tekniske etater, ofte i samarbeid med frivillige lag og organisasjoner.

Nærtur som transport er sterkt prega av faglige tradisjoner og forvaltningskulturer, fra nasjonalt til lokalt nivå. Det er fortsatt veg og bane som dominerer, både økonomisk, politisk og faglig. Vegingeniørene og økonomene har det faglige hegemoniet. I diskusjonen om de store investeringene forsvinner gåing og nærtur. Fremdeles er

det gang- og sykkelvegtraseene som må tilpasse seg bilvegnettet og ikke omvendt. Det kjer endringer på alle nivåer, men det er særlig planlegging og utbygging av sykkelveger som har fått større gjennomslag, mens satsing på gåing er mindre synlig. Det blir mer eller mindre tatt for gitt at gående kommer seg fram uten spesiell tilrettelegging.

Nærtur som folkehelse er nær knytta til gåing som fysisk aktivitet, og har høy prioritet i kommunene. Folkehelse knyttes naturlig nok til helse og kommunenes aktivitet for forebyggende og behandlende arbeid, som tradisjonelt ikke har noen sterk organisatorisk kopling verken til kultur og idrett eller tekniske etater. Forvaltningskulturen, både nasjonalt og lokalt, er prega av nærtur som fysisk aktivitet, med mindre kopling til arealplanlegging og fysiske anlegg. Det gir utfordringer med å finne velfungerende måter å organisere det store og varierte saksområdet folkehelse. En folkehelsekoordinator plassert på lavt nivå i hierarkiet og lite sentralt i organisasjonen har små muligheter til å påvirke aktivitet og ressursbruk. Kommunene mangler arenaer som kombinerer den fysiske aktiviteten gåing og folkehelse, med gåing som friluftsliv og transport.

Nærtur som arealbruk og arealplanlegging er i alle tre kommunene knytta til teknisk sektor og ansvaret for arealplanlegging, og følger stort sett etablerte forvaltningskulturer på tvers av forvaltningsnivåene. De kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet er i liten grad kopla til arealplanlegging. I arealplanlegging etter pbl er det utbyggingsoppgaver knytta til sentrumsformål, bolig og samferdsel, først og fremst biltransport, i noen grad også kollektiv- og sykkeltransport, og grønnstruktur som har vært og er dominerende. Turveger og turstier er viktige elementer i grønnstrukturen, men når ansvaret for grønnstrukturen blir lagt til enheter med ansvar for idrett og friluftsliv, kan det bety svakere koplinger til planlegging og kommuneplanens arealdel.

Nærtur smuldrer bort i plansystemet

Nærtur i plansammenheng finner vi først og fremst i kommuneplanen, både samfunnsdel og arealdel, og i plan for idrett og fysisk aktivitet. Dessuten finner vi også nærtur i grønnstrukturplaner, folkehelseplaner, transportplaner og gåstrategier i kommunene. Kommuneplanens samfunnsdeler har i alle tre casekommuner betydelig oppmerksomhet omkring nærtur. Det samme går fram av den landsdekkende undersøkelsen som viser at av plansjefene i kommunene mener nesten 80 prosent at kommuneplanens samfunnsdel, og vel 70 prosent at kommuneplanens arealdel, inneholder føringer for nærturtiltak (Thorén et al., 2018, s. 36–37).

I arealplanene er nærtur stort sett behandla i tilknytning til friluftsliv og sammenhengende grønnstruktur og turvegnett, og i liten grad som transport og vegnett. Transportplanen for Trondheim 2006–2015 og de nasjonale transportplanene nevner knapt gåing. Sjøl om Statens vegvesen i flere år har hatt en innsats for gåstrategier, er dette et arbeid på sida av det ordinære og tradisjonelle arbeidet for utbygging og ved-

likehold av bilvegnettet. De kommunale gåstrategiene har foreløpig ikke ført til store endringer. Foreløpige resultater fra den siste nasjonale reisevaneundersøkelsen i 2018 viser en reduksjon i bilturer og en overgang til kollektiv trafikk og sykkel, mens andelen gåturer er stabilt på vel 20 prosent (Statens vegvesen, 2019). Friluftinteressene er opptatt av det grønne og arbeider for kortest mulig avstand mellom bolig og grøntområder og sammenhengende turveger. Fortauene/gangvegene som i de fleste tilfeller må benyttes for å tilbakelegge avstanden fram til de grønne områdene, er det mindre oppmerksomhet omkring. Dette er trolig en viktig årsak til at bare i underkant av 10 prosent av plansjefene i norske kommuner mener at grønnstrukturplaner inneholder viktige føringer for nærtur (Thorén et al., 2018, s. 37). Det er liten oppmerksomhet omkring den viktige sammenhengen mellom de grå ferdselsårene for gåing i bebygde områder og de grønne turstiene og turvegene i markaområdene.

De kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet er den plantypen som ifølge plansjefene i norske kommuner i størst grad omhandler nærturtiltak; vel 80 prosent mener dette (Thorén et al., 2018, s. 36). Likevel ser vi fra casekommunene at når midlene skal fordeles, er det bare noen få prosenter som går til nærturtiltak. Det er idretten og idrettsanleggene som dominerer. Spillemidlene oppfattes som kompliserte å få tak i, med tidkrevende søknadsprosesser som kan virke unødig omfattende og kompliserte for mange turveger og turstier som ofte er enkle og små anlegg. I tillegg krever spillemidlene betydelige egenandeler. Planer og utredninger for folkehelse inneholder mye om fysisk aktivitet, friluftsliv og nærtur, men det mangler som regel koplinger til de fysiske anleggene som jo er en viktig forutsetning for aktivitet. Det generelle inntrykket er at vi finner betydelig oppmerksomhet omkring nærtur i planer og utredninger på overordna nivå, men denne oppmerksomheten forsvinner gradvis på vegen mot konkretisering og gjennomføring. Nærtur smuldrer bort, både innen friluftsliv, transport, folkehelse og arealplanlegging. Dermed blir selvfølgelig også koplingene på tvers av temaene svake.

Hvordan kan kommunenes innsats for nærtur forbedres?

Nærtur er et tverrfaglig arbeidsområde og dermed særlig knytta til de to mest tverrfaglige av temaene vi har tatt opp i forbindelse med nærtur, nemlig folkehelse og arealplanlegging. Den viktigste begrunnelsen for nærtur mener vi ligger i folkehelse, og det viktigste virkemidlet finner vi i arealplanlegging. Det gir perspektivet for vår diskusjon av mulige forbedringer, først og fremst på kommunenivå.

Nærtur er gåing som friluftsliv. Friluftslivet har en forvaltningskultur som fremdeles er sterkt knytta til de grønne områdene. De grønne områdene er sjølsagt viktige for nærtur både som naturopplevelse og fysisk aktivitet. Likevel er ofte utforminga av de grå områdene nærmest boligen den viktigste forutsetninga, eller barrieren, for nærtur (Thorén et al., 2015). Friluftslivet må bli mer oppmerksom på denne viktige sammenhengen og arbeide mer for friluftsliv på grå arealer og sammenhengen mellom de grå og grønne ferdselsårene. Her er det et stort potensial for forbedringer for nærtur.

Transporten er stort sett konsentrert om bilveger og gang- og sykkelveger i sammenheng med bilvegnettet. Så langt har gåstrategiene i liten grad endra dette bildet, men endringer i forvaltningskulturen er helt nødvendige dersom andelen gåturer skal kunne økes.

Folkehelse er et tverrfaglig satsings- og ansvarsområde i kommunene, også knytta til nærtur, men da først og fremst nærtur som fysisk aktivitet. Nærtur og folkehelse får oppmerksomhet i planavdelingene, men smuldrer bort når det kommer til konkrete planer og gjennomføring. Det er arealer til utbyggingsformål og store samferdselsanlegg som får størst oppmerksomhet, og nærtur og gåing kommer bare med som supplerende tillegg. Nærtur blir først og fremst sett på som turstier og turveger i grønnstrukturen. Her er det store muligheter for forbedringer ved å øke innsatsen for fysisk aktivitet og de fysiske anleggene som er en forutsetning for slik aktivitet.

Nærtur er spredt i kommuneorganisasjonen. Like viktig som organisasjonskartet og enhetene er samarbeidet mellom ulike deler av organisasjonen. Fungerer samarbeidet, har den formelle organiseringa mindre betydning. Likevel er det noen overordna prinsipper for organisering av nærtur som i vår undersøkelse peker seg ut. For det første må den tverrfaglige organiseringa av folkehelse styrkes. Folkehelse må i større grad kunne kombinere innsats for fysisk aktivitet og fysiske anlegg i planlegging og gjennomføring. Det betyr både å etablere en felles organisatorisk arena for alle relevante ansvarsområder, og at denne arenaen må ligge sentralt plassert i organisasjonen. Det andre er å styrke nærtur som formål for planlegging, da særlig arealplanlegging. Det innebærer å samle det organisatoriske ansvaret for nærtur og arealbruk hos de planansvarlig i administrasjon og politikk. Den hierarkiske strukturen i planlegging etter plan- og bygningsloven, fra oversiktsplan til detaljplan, er så sterk at ansvaret for alle viktige arealformål, også knytta til nærtur, bør ligge her. All arealplanlegging som angår nærtur, bør samles i enheten med ansvar for planlegging og knyttes direkte til arbeidet med kommuneplanens arealdel og oppfølging gjennom behandling av reguleringsplaner. Det betyr å gjøre turveger og turstier og grønnstruktur til et tydelig planansvar. Det innebærer også å sørge for mye tydeligere koplinger mellom turveger og turstier og gangveger og fortau, slik at vi får et sammenhengende hovednett for gåing som omfatter både grå og grønne ferdselsårer.

Konklusjon

Nærtur står høyt på den politiske dagsordenen i kommunene, men resultatene er ikke i samsvar med ambisjonene slik de framkommer i planer og dokumenter. Nærtur er lite synlig i kommuneorganisasjonen og smuldrer bort i plansystemet. Friluftslivet er først og fremst opptatt av turer i de grønne områdene, og ikke i de grå områdene hvor nærturer som regel starter. Transporten har fortsatt bilvegene og i noen grad kollektivtransport og sykling som prioriterte innsatsområder. Gåstrategier finnes, men gåing er ikke prioritert, og andelen gåturer har vært stabil siden 1990-tallet. Folkehelsearbeidet er mest opptatt av fysisk aktivitet og ikke i samme grad av de fysiske anleggene som er

nødvendige for å styrke nærtur. I arealplanlegging får fortsatt grønnstruktur og fysisk utforming av anlegg for gåing forholdsvis liten oppmerksomhet. Viktige tiltak for å styrke nærtur er for det første å styrke folkehelse som et overordna perspektiv for tverrfaglig organisering og innsats for nærtur og gåing. For det andre må nærtur og gåing få større betydning innen arealplanlegging ved at det legges vesentlig mer vekt på et sammenhengende hovednett for gåing som kopler sammen de grå og de grønne ferdselsårene for gåing. Pbl må endres ved å innføre hovednett for gåing som en egen kategori både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan.

Referanser

- Amland, K.M. (2015). *Nærtur mellom boligområder og markagrensen. En undersøkelse av turdrag i Trondheim*. Masteroppgave i fysisk planlegging. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Bergem, R., Dahl, S.L., Olsen, G.M. og Synnevåg, S. (2018). *Nærmiljø og lokalsamfunn for folkehelse*. Delrapport 2 frå evaluering av satsinga Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmar folkehelse. Rapport nr. 87/2018. Volda: Høgskulen i Volda.
- Bergem, R., Hanche-Olsen, M., Ouff, S., Aarflot, U., Helgesen, M.K. og Vestby, G.-M. (2010). *Partnerskap for folkehelse og Helse i plan. Sluttrapport*. Møreforskning Volda rapport nr. 7. Volde: Møreforskning.
- Breivik, G. og Rafoss, K. (2017). Fysisk aktivitet: omfang, tilrettelegging og sosial ulikhet. Henta fra: [https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1343/IS-0613_Rapport_Helsedirektoratet_\(3a\).pdf](https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1343/IS-0613_Rapport_Helsedirektoratet_(3a).pdf).
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Den Norske Turistforening (2013). Nærtur er hverdagens friluftsliv. Henta fra: www.dnt.no/artikler/nyheter/117-nrtur-er-hverdagens-friluftsliv/.
- Eckerberg, K. og Joas, M. (2004). Multi-level Governance: a concept under stress? *Local Environment*, 9 (5), s. 405-412.
- Ekelund, U., Tarp, J., Steene-Johannessen, J. et al. (2019). Dose-response associations between accelerometry measured physical activity and sedentary time and all cause mortality: systematic review and harmonised meta-analysis. *British Medical Journal*, 366:l4570.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12, (2), s. 219-245.
- Gehl, J. (1971). *Livet mellom husene. Udeaktiviteter og udemiljøer*. 2. reviderte utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet (2019). Strategier og tiltak for å øke fysisk aktivitet i samfunnet. Henta fra: www.helsedirektoratet.no/tema/fysisk-aktivitet/strategier-og-tiltak-for-a-oke-fysisk-aktivitet-i-samfunnet.
- Hillnhütter, H. (2016). *Pedestrian Access for Public Transport*. PhD Thesis UiS no. 314. Stavanger: University of Stavanger.
- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. og Uteng, T.P. (2014). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 - nøkkelrapport*. TØI rapport 1383/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

- Kleven, T., Thorén, A.-K. H. og Skogheim, R. (2005). *Å sette pris på friluftslivet – bare for eksperter?* NIBR-rapport 2005:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2011). Bedre bymiljø. Henta fra: www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/framtidsbyer/bedre-bymiljo/id661292/.
- Meld. St. 18 (2015–2016). *Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Miljøverndepartementet (2000). *Miljøbyprogrammet*, T-1352. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Mulley, C., Gebel, K. og Ding, D. (red.) (2017). *Walking. Connecting Sustainable Transport with Health*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Nordh, H., Vistad, O.I., Skår, M., Wold, L.C. og Bærum, K.M. (2017). Walking as urban outdoor recreation: Public health for everyone. *Journal of outdoor recreation and tourism*, 20, s. 60–66.
- Reitan, M., Saglie, J. og Smith, E. (red.) (2012). *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Southworth, M. (2005). Designing the Walkable City. *Journal of urban planning and development*, 131(4), s. 246–257.
- Speck, J. (2012). *Walkable City. How Downtown Can Save America, One Step at a Time*. New York: North Point Press.
- Statens vegvesen (2012). *Nasjonal gåstrategi. Strategi for å fremme gåing som transportform og hverdagsaktivitet*. Oslo: Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen (2019). Reisevaneundersøkelsen 2018 – foreløpige tall fra de ni største byområdene. Henta fra: <https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/transport/reisevaner>.
- Statistisk sentralbyrå (2017). *Idrett og friluftsliv, leveårsundersøkelsen*. Henta fra: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid>.
- St. meld.nr. 40 (1986–87) *Om friluftsliv*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Thorén, K.H., Nordh, H. og Lund Holth, A. (2018). *Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for Nærtur. Om kommunal og regional planlegging for etablering av turveier og turstier i nærmiljøet*. Fagrapport. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Thorén, K.H., Skjeggedal, T. og Vistad, O.I. (2016). *Kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet. Om spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet*. NINA Kortrapport 26. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- Thorén, K.H., Wold, L.C., Vistad, O.I., Skår, M., Gundersen, V., Bærum, K.M., Nordh, H. og Skjeggedal, T. (2015). *Å gå i nærmiljøet i Moss – hvem, når og hvorfor ikke?* Konferanserapport. Oslo: Norsk Friluftsliv.
- Tight, M. (2017). The future of walking? I: Mulley, C., Gebel, K. and Ding, D. (red.). *Walking. Connecting Sustainable Transport with Health*. Bingley: Emerald Publishing Limited, 387–397.
- Tilset, H.D., Gjørund, G. og Heggem, G.F. (2015). *Folkehelse – fra plan til praksis. En kunnskapsoppsummering knyttet til operasjonalisering av vedtatte folkehelseplaner*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.