

NINA Kortrapport 26

Kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet

Om spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet

Kine Halvorsen Thorén – NMBU
Terje Skjeggedal – NTNU
Odd Inge Vistad – NINA



NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Kortrapport

Dette er en enklere og ofte kortere rapportform til oppdragsgiver, gjerne for prosjekt med mindre arbeidsomfang enn det som ligger til grunn for NINA Rapport. Det er ikke krav om sammendrag på engelsk. Rapportserien kan også benyttes til framdriftsrapporter eller foreløpige meldinger til oppdragsgiver.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet

Om spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet

Kine Halvorsen Thorén – NMBU

Terje Skjeggedal – NTNU

Odd Inge Vistad – NINA

Thorén, K.H., Skjeggedal, T. & 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. 71 s. + vedlegg

Ås, Trondheim, Lillehammer, august 2016

ISSN: 2464-2797

ISBN: 978-82-426-2938-8

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

[Åpen]

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

KVALITETSSIKRET AV

Forskningsleder Øystein Aas

ANSVARLIG SIGNATUR

Forsknings sjef Jon Museth (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)

Folkehelseprogrammet, NFR

Helsedirektoratet

OPPDRAGSGIVERES REFERANSE

NFR: prosjekt 228267

Helsedirektoratet: 14/10779

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER/BIDRAGSYTER

Rolf Hansen, Helsedirektoratet

NØKKEWORD

- Folkehelse

- Nærmiljø

- Turgåing

- Kommunal planlegging

15 kommuner, fordelt på Østfold, Rogaland, Oppland, Sør-Trøndelag og Nordland

KEY WORDS

- Public health

- Local environment

- Walking

- Municipal planning

Fifteen municipalities, from five different Norwegian counties

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

Postboks 5685 Sluppen

7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

NINA Oslo

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Telefon: 73 80 14 00

NINA Tromsø

Framsenteret

9296 Tromsø

Telefon: 77 75 04 00

NINA Lillehammer

Fakkeltgården

2624 Lillehammer

Telefon: 73 80 14 00

www.nina.no

Sammendrag

Thorén, K.H., Skjeggedal, T. & 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. 71 s + vedlegg

Formålet med denne delstudien i forskningsprosjektet NÆRTUR har vært å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse av spillemidlenes betydning for å fremme mulighetene for å kunne gå på tur i nærmiljøet. Spørsmålet vi stilte var om og hvordan fylkeskommunale og kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet og spillemiddelordningen bidrar til dette.

Myndighetene vektlegger at en større andel av spillemidlene skal gå til egenorganisert fysisk aktivitet. Turgåing i nærmiljøet er løftet fram som en særlig viktig aktivitet fordi den kan utøves av mange og kan dermed bidra til bedre folkehelse. De viktigste anleggstypene for NÆRTUR i spillemiddelordningen er Turløyper, Skiløyper, Turstier og Turveier. En kan søke om tilskudd til alle disse anleggstypene både innenfor «Ordinære spillemidler» og midler til «Nærmiljøanlegg». Forskjellen mellom anleggstypene og de to ordningene er knyttet til opparbeidingsstandard og søknadsprosedyrer. Departementet krever at det skal foreligge en kommunalt vedtatt plan for å få tildelt spillemidlene.

En hovedkonklusjon fra vår studie er at spillemidlene i dag trass i myndighetenes intensjoner, ikke blir benyttet i særlig stor grad til å fremme denne formen for egenorganisert fysisk aktivitet. Det er anlegg for den organiserte idretten som dominerer prioriteringene. Dette betyr ikke at kommunene unnlater å tilrettelegge turveger, turstier løyper o.l. Vi har avdekket at det foregår mye arbeid lokalt, og kommunene bygger ofte selv, gjerne med tilskudd fra fylkeskommunene, Gjensidigestiftelsen, Sparebankstiftelsen o.l. Problemet er snarere at muligheter som ligger i KIF ikke utnyttes godt nok for å se NÆRTUR og folkehelse inn i feltet med idrett, friluftsliv og spillemidler samlet. Alt må ikke nødvendigvis finansieres ved hjelp av spillemidler, men spillemidlene er åpenbart en uutnyttet ressurs. Mye synes å være avhengig av planprosessene, og det spillemidlet de planansvarlige har fått eller tatt.

Fylkeskommunene er tillagt et eget ansvar for friluftslivet og har i tillegg ansvaret for fordeling av spillemidlene og informasjon til kommunene. Det er stor variasjon mellom de fem fylkene i hvordan de planlegger for «idrett og fysisk aktivitet» på regionalt nivå, ikke minst med tanke på temaet NÆRTUR. De fleste fylkeskommunene er lite eksplisitte, med tydeligst unntak for Nordland som har gitt klare føringer for hvordan kommunene skal arbeide for å styrke tilrettelegging for egenorganisert fysisk aktivitet og NÆRTUR. I noen av fylkeskommunene er det avsatt en viss prosent av spillemiddelpotten som skal brukes til friluftslivs- og nærmiljøanlegg, men det synes vanskelig å få kommunene til prioritere den avsatte andelen til f.eks. NÆRTUR-anlegg.

Informasjonsansvaret ivaretar fylkeskommunene også på ulikt vis. De viktigste kanalene for å nå/påvirke kommunene i tilknytning til spillemiddelordningen er kurs, plansamlinger og rådgivning. Nordland fylkeskommune uttaler seg til alle de kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet. De resterende fylkeskommunene uttaler seg i den grad de har kapasitet. Informasjon knyttet til arbeidet med regionalt folkehelsearbeid ser ut til å være særlig gunstig, noe en har positive erfaringer med i Rogaland og Nordland.

En samlet oversikt over fordeling av spillemidler til alle kommuner i de fem fylkene vi har undersøkt i perioden 2011 - 2015 viser at en forsvinnende liten andel går til NÆRTUR-anlegg. Innenfor denne kategorien dominerer skiløypene bortsett fra i Rogaland og Nordland der en har satset på typisk bynære turanleggstyper som f.eks. turveier. De fleste aktuelle anlegg innenfor Nærmiljøanleggsordningen er ikke anlegg for turgåing, men lett-tilgjengelige «punktanlegg» for uorganisert aktivitet/lek osv., gjerne nær boligområder, skoler eller barnehager. Gjennomgangen av planene for de femten undersøkte kommunene tyder på at NÆRTUR-anlegg heller ikke i årene som

kommer har høy prioritet. Kun fire av de femten kommunene har prioritert NÆRTUR-anlegg i KIF.

Det er i all hovedsak kommunenes kulturavdelinger som har hatt ansvaret for KIF. Det er stor variasjon i hvilken grad planavdelingene i kommunene er involvert trass i at Kulturdepartementet vektlegger betydningen av å integrere KIF i de generelle kommunale planprosessene etter plan- og bygningsloven. For en kulturretat med mange andre og konkurrerende oppgaver kan arbeidet med KIF være utfordrende å gjennomføre. Prioriteringene er også avhengig av om etaten har interesse og engasjement for folkehelse, fysisk aktivitet og nærmiljø-satsing.

Kulturdepartementets tidligere krav om kommunedelplan etter plan- og bygningsloven er forlatt. Kommunene ser ikke ut til å være så opptatt av dette, men de fleste fremhever betydningen av en god planprosess uansett. Flere fremhever dessuten at det er viktig å se ulike kommunale planer i sammenheng. Noen kommuner har gjort som Rogaland fylkeskommune og valgt å dele friluftsliv og idrett i to planer. Argumentet er å styrke friluftslivet friluftsliv i arealplanleggingen.

NÆRTUR ivaretas i stor grad i målsettingene i KIF, og det vises ofte til folkehelsehensyn. Vi kan ikke se at målene i samme grad er fulgt opp i prioriteringene av anlegg. Samtidig forteller flere informanter at folkehelsehensyn og ikke minst Folkehelseloven kommer til å bety et skifte i holdninger og prioriteringer. Dette er forankret i erkjennelsen av at tradisjonelle idrettsanlegg betyr ganske lite for folkehelse, mens NÆRTUR-anlegg er langt viktigere.

Kulturdepartementet understreker betydningen av at tiltakene skal forankres i behovsvurderinger. Slike kan gjennomføres både i forbindelse med medvirkningsprosesser og kommunenes egne registreringer. Generelt viser studien at kommunene tar lett på dette. I medvirkningsprosessene er idrettsrådene så å si alltid med, mens tur- og friluftslivsinteressene er svakt representert. Skriftlige innspill og høringer er det mest vanlige. Det arrangeres også folkemøter, ofte med få fram møtte. Noen få kommuner har mer omfattende prosesser i møte med lokalsamfunn, skoler, organisasjoner osv. Det foreligger i liten grad behovsvurderinger basert på systematisk innhentet kunnskap om sosio-økonomi, demografi o.l. Flere planansvarlige vektlegger derimot egen kunnskap om anleggs- og arealsituasjonen i kommunen. Slik sett kan bevisstheten om NÆRTUR være tilstede, men det gir seg ikke nødvendigvis utslag i søknader om spillemidler til NÆRTUR. Problemet som kan knyttes til lettvinde behovsvurderinger er at planprosessene og prioriteringene blir lite transparente. Sterke og organiserte særinteresser vinner fram på bekostning av de egenorganiserte.

Departementet vil at planene skal inneholde kart som viser hvor eksisterende og planlagte anlegg befinner seg. Mange kommuner oppfatter dette som et pliktlop, og kartene er hverken informative eller nyttige i planprosessen. Noen få kommuner har brukt kart aktivt, f.eks. Lillehammer. Kulturdepartementet ønsker også at tiltakene skal vurderes opp mot annen planlegging i kommunen, f.eks. kommuneplanens arealdel og de fireårige handlingsplanene (økonomi). I de fleste planene er det stort sett bare listet opp hvilke andre planer som har relevans, og ikke hvordan de skal brukes f.eks. for å sikre NÆRTUR. Et unntak her er Sola kommune. Studien har avdekket et tydelig behov for å bringe mer plankompetanse inn i KIF-arbeidet, noe som også ble etterlyst av flere informanter, selv i større bykommuner.

Informasjon fra knapt halvparten av informantene tyder på at spillemidlene ikke er viktige for NÆRTUR. Andre virkemidler betyr mer. God arealplanlegging, og særlig av grønnstrukturen, blir løftet fram. Noen synes ordningen fungerer bra, andre ønsker forbedringer. Forbedringene som ble nevnt er a) knyttet til planen/prosessen b) hva man kan søke om og c) en større prioritert pott til friluftsliv/NÆRTUR.

Vi avslutter rapporten med en liste over mulige forbedringstiltak for å styrke NÆRTUR.

Kine Halvorsen Thorén, Seksjon for landskapsarkitektur, ILP, NMBU, Postboks 5003 NMBU, 1432 Ås. kine.thoren@nmbu.no

Terje Skjeggedal, Institutt for byforming og planlegging, Fakultet for arkitektur og billedkunst, NTNU, 7491 Trondheim. terje.skjeggedal@ntnu.no

Odd Inge Vistad, Avdeling for naturbruk, NINA, Fakkeltgården, 2624 Lillehammer.
odd.inge.vistad@nina.no

Innhold

Sammendrag	3
Innhold	6
Forord	8
1 Bakgrunn og formål med studien	9
2 Viktige styringsdokumenter for fylkeskommunal og kommunal planlegging for idrett og friluftsliv	11
2.1 Idrett og friluftsliv i stortingsmeldinger fra kulturmyndighetene.....	11
2.1.1 Om plankravet og planprosess.....	11
2.1.2 Prioriterte målgrupper og anleggstyper.....	12
2.2 Veiledere om kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet.....	14
3 Opplegg for studien	17
3.1 Spørsmål og metoder.....	17
3.1.1 Spørsmål til det regionale nivået.....	17
3.1.2 Spørsmål til det kommunale nivået om planen for idrett, fysisk aktivitet o.l.....	17
3.2 Valg av case.....	18
4 Oversikt over nærturarbeidet i utvalgte fylkeskommuner og kommuner	19
4.1 Østfold.....	19
4.1.1 Regional planlegging for NÆRTUR.....	19
4.1.1.1 Regionalplan Fysisk aktivitet (Østfold fylkeskommune 2010 a).....	19
4.1.2 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen.....	20
4.1.3 Fredrikstad.....	22
4.1.4 Moss.....	23
4.1.5 Rakkestad.....	24
4.2 Oppland.....	25
4.2.1 Regional planlegging for NÆRTUR.....	25
4.2.1.1 Regional plan for folkehelse i Oppland, 2012-2016 og Handlingsprogram 2014-2015:.....	25
4.2.1.2 Strategiplan for idrett – OFK (fra februar 2012).....	25
4.2.1.3 Kunnskapsgrunnlag om helsetilstand, aktivitetsnivå osv. i Oppland...	26
4.2.1.4 Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland (vedtatt av Fylkestinget 14. juni 2016).....	26
4.2.2 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen.....	26
4.2.3 Lillehammer.....	28
4.2.4 Gran.....	29
4.2.5 Ringebu.....	30
4.3 Rogaland.....	31
4.3.1 Regional planlegging for NÆRTUR.....	31
4.3.1.1 Om «Regional kulturplan for Rogaland 2015-2025».....	31
4.3.1.2 Regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning (under arbeid).....	31
4.3.2 Hvorfor endring og oppsplitting av plan-temaene?.....	32
4.3.3 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen.....	33
4.3.4 Stavanger.....	35
4.3.5 Sola.....	36
4.3.6 Vindafjord.....	37

4.4	Sør-Trøndelag	38
4.4.1	Regional planlegging for NÆRTUR.....	38
4.4.1.1	Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv i Sør-Trøndelag. Mål og retningslinjer for anleggsutvikling 2009-2012	38
4.4.1.2	Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv i Sør-Trøndelag. Mål for anleggsutviklingen 2013-2016.....	38
4.4.2	Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen	38
4.4.3	Trondheim	40
4.4.4	Orkdal.....	41
4.4.5	Selbu	42
4.5	Nordland	43
4.5.1	Regional planlegging for NÆRTUR.....	43
4.5.1.1	Handlingsplan folkehelsearbeid 2013 – 2016	43
4.5.1.2	Retningslinjene for fordeling av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet vedtatt av Fylkestinget 1. desember 2014	44
4.5.2	Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen	45
4.5.3	Bodø.....	47
4.5.4	Sortland.....	48
4.5.5	Alstahaug	49
5	Oppsummering og diskusjon.....	50
5.1	NÆRTUR og det regionale nivået.....	50
5.1.1	NÆRTUR i de regionale planene	50
5.1.2	Fylkeskommunens arbeid med spillemiddelordningen og NÆRTUR	51
5.1.3	Fylkeskommunale ambisjoner – og kommunale prioriteringer.....	51
5.2	Kommunenes arbeid med NÆRTUR. En oppsummering	53
5.2.1	Planprosess, hvordan ivaretar den kommunale prosessen knyttet til spillemidlene NÆRTUR?.....	54
5.2.2	Om planens innhold. Hvordan og i hvilken grad ivaretar den kommunale planen for idrett og fysisk aktivitet NÆRTUR?	55
5.2.2.1	Hva slags plantype er det – kommunedelplan, temaplan, annet?	55
5.2.2.2	NÆRTUR ivaretatt i mål for KIF?	56
5.2.2.3	Om behovsvurderinger	57
5.2.2.4	Om bruken av kart	59
5.2.2.5	I hvilken grad er NÆRTUR-tiltak prioritert i planene?	60
5.2.2.6	Forholdet til andre planer.....	63
5.2.2.7	Informantenes forslag til forbedringer av KIF og spillemiddelordningen som kan fremme NÆRTUR-tiltak.....	65
6	Konklusjon og forslag.....	67
7	Referanser.....	70
Vedlegg	72
	Oversikt over intervjuede personer:	72

Forord

I 2013 innvilget Norges Forskningsråd (Folkehelseprogrammet) et forskningsprosjekt som vi har kalt NÆRTUR. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom NMBU, NTNU og NINA, og med NINA som prosjekteier. Kjernepremisen for NÆRTUR-prosjektet er at bruk og opplevelse av natur er dokumentert gunstig både for kropp og sjel, og dessuten at 'den enkle fotturen i nærmiljøet' er både den mest utbredte formen for friluftsliv i Norge og en aktivitet som ser ut til å appellere til alle sosiale lag. Samtidig vet vi at majoriteten av den voksne norske befolkningen er for lite fysisk aktive, og at god folkehelse er sosialt skeivfordelt. Det mest sentrale forskningsspørsmålet for NÆRTUR er derfor: Hvordan skal en få flere til å bli mer fysisk aktive ved å gå mer i eget nærmiljø? Vi retter bl.a. oppmerksomheten mot hva kommunene gjør/kan gjøre for å stimulere til slik aktivitet og hvilke virkemidler som finnes.

Når vi i denne rapporten bruker uttrykket **NÆRTUR**, så gjelder det enten fenomenet 'gåtur i nærmiljøet' eller en referanse til forskningsprosjektet ved samme navn. Det vil gå fram av sammenhengen hva vi til enhver tid sikter til.

Spillemidlene er den største statlige finansieringskilden for å øke fysisk aktivitet i Norge, og det er et mål at disse midlene i større grad enn i dag skal gå til uorganisert fysisk aktivitet. Alle kommuner som vil søke om spillemidler for å finansiere idrettsanlegg, nærmiljøanlegg eller visse friluftslivsanlegg, må forankre søknaden sin i en politisk vedtatt Kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet (i dette dokumentet ofte kalt **KIF**; disse planene kan ha litt ulike navn i ulike kommuner). Turstier, turveger og turløyper er blant de viktigste anleggstypene for å stimulere NÆRTUR-aktivitet, og en kan søke om spillemiddel-støtte (gjennom KIF) til slike anlegg. Derfor gjorde vi analyser av KIF i ulike kommuner til et eget delprosjekt innenfor NÆRTUR-prosjektet. Til sammen inngår 15 kommuner fordelt på fem fylker (Østfold, Oppland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Nordland).

Delprosjektet ble gjennomført i perioden våren 2015 til sommeren 2016. I tillegg til å takke Norges Forskningsråd, takker vi Helsedirektoratet for en tilleggsfinansiering som gjorde det mulig å også intervju sentrale personer i fylkeskommuner og kommuner som arbeider med spillemidler, folkehelse og KIF. Vi takker også Daniel Storholthe Kristiansen i Kulturdepartementet for sammenstilling av statistisk materiale, samt alle informanter som brukte tid på å la seg intervju.

Professor Kine Halvorsen Thorén ved Institutt for landskapsplanlegging NMBU har hatt hovedansvaret for denne delrapporten. Medforfattere er professor Terje Skjeggedal ved Institutt for byforming og planlegging, NTNU, og seniorforsker Odd Inge Vistad ved Avdeling for naturbruk, NINA.

Lillehammer, august 2016

Odd Inge Vistad,
Prosjektleder for NÆRTUR

1 Bakgrunn og formål med studien

Det er et nasjonalt mål i folkehelsearbeidet å utjevne sosialt betingete ulikheter i helse, og å redusere hindringer som kan føre til uhelse i befolkningen. Bekymringen er særlig stor for de lave aktivitetsnivåene i befolkningen. I følge siste rapport fra Helsedirektoratet er det 68 % av voksne nordmenn som ikke tilfredsstillende et helsemessige minimumskrav av fysisk aktivitet – 150 minutter pr uke (Hansen et al. 2015). Strukturelle tiltak f.eks. gjennom fysisk planlegging og tilrettelegging anses som særlig viktige (se f.eks. St.meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller). I flere rapporter er det påvist at nærmiljøet og da særlig de nære turmulighetene er av stor betydning for fysisk aktivitet (se f.eks. Breivik og Rafoss 2012) og som arena i det generelle folkehelsearbeidet¹ (se f.eks. Bergem et al 2010 s. 75). Daværende Miljøverndepartementet (2013) laget også en egen strategi for å stimulere nærfriluftslivet (denne er stadig gyldig), og temaet står helt sentralt i den nye Meld. St. 18 (2015-2016) Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet. De innledende studiene i NÆRTUR-prosjektet underbygger også hvor viktig nærområdene er for fysisk aktivitet. Først og fremst er det et sentralt poeng at arenaen for å gå tur i nærmiljøet er omfattende og inkluderer både det tradisjonelle vegsystemet i nabolaget og de nære grønne områdene (Thoren et al. 2015). Blant dem som faktisk går, fordeler andelene seg ganske likt mellom gåing langs veier og gater i byen og gåing i mer naturpregete områder. Men når vi spør om hvor de liker best å gå, så er det nærmere 9 av 10 som svarer naturpregete områder.²

I følge en evaluering av fylkeskommuners og kommuners arbeide med folkehelse og forebygging, ser det ut til at nettopp denne typen tilrettelegging er noe mange kommuner arbeider med (Helgesen et al 2014). Eksempler på tiltak som nevnes med relevans til NÆRTUR er oversikt over turløyper, og utgivelse av kart over mulige turer. «For barn og unge settes det i verk tiltak knyttet til de arenaene de beveger seg på, helsestasjon, barnehage, skole samt ulike arenaer for fritidsaktiviteter.» (IBID s. 9). Det blir fremhevet at dette er universelle tiltak fordi de retter seg mot hele grupper.

Det er kommunene som gjennom sin arealplanlegging, sikring av trygge vegsystemer og natur – grøntarealer i hovedsak kan bidra til denne delen av aktivitetspolitikken, men det må også understrekes at fylkesnivået har en sentral rolle her gjennom regional planlegging, rådgiving og tilskuddsordninger. Breivik & Rafoss (2012) etterlyser en statlig politikk for fysisk aktivitet. I praksis er spillemidlene den største statlige satsingen som er målrettet mot å fremme fysisk aktivitet, og utgjorde i 2015 til sammen 2 263 mill. kroner som er overskuddet fra Norsk Tipping (Kulturdepartementet 2016 s. 16). For å kunne få tilskudd fra spillemidlene har staten helt siden 1988 krevd at kommunene skal utarbeide en politisk behandlet plan basert på behovsvurderinger. Som vist mer i detalj senere, er fokus fra statens side i økende grad at profilen skal endres og at anleggene skal tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen bl.a. av hensyn til folkehelse. Breivik & Rafoss (2012) har påvist at dette ikke er tilfelle, og at det bl.a. er en skjevfordeling av midlene: Disse fremmer ikke turstier og anlegg for nærturer, som er de mest foretrukne og brukte anlegg for de fleste voksne nordmenn.

¹ Definisjoner i henhold til Folkehelselovens § 3:

- a) folkehelse: befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning
- b) folkehelsearbeid: samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen

² Det må understrekes at i NÆRTUR er vi ikke bare opptatt av fysisk aktivitet, men nærturens betydning totalt sett som en helsefremmende faktor der både fysiske, psykiske og sosiale faktorer inngår. Nærturen handler heller ikke bare om den turen man tar i fritiden, men like gjerne om hverdagslivets turer for å nå daglige gjøremål. I Gehls & Svarres (2013 s. 157) terminologi handler dette om valgfrie aktiviteter og de nødvendige.

En kan dermed stille spørsmål ved om de kommunale og fylkeskommunale planene følger opp denne brede folkehelse-målsettingen. Det foreligger ikke så mange studier på dette feltet, og den mest omfattende ble utarbeidet av Nordlandsforskning i 2002 (Magnussen et al., 2002). Helt konkret skulle følgende spørsmål belyses: «*Har ein gjennom plankravet oppnådd ei sterkare behovsrelatert styring av anleggsutbygginga innafor idrett og friluftsliv i Norge?*» (Magnussen et al., 2002 s.5). En konklusjon fra denne studien gikk ut på at det var størst samsvar mellom kravene om prioritert handlingsprogram, mål for aktivitet og uprioritert liste over langsiktige behov. Det var mindre samsvar mellom kravene om analyse av foregående plan, analyse av behovet for aktivitet, økonomiplan, samt kart (Magnussen et al., 2002 s. 7). Dette var først og fremst en generell evaluering av om temaene i veiledningsmaterialet fra departementet inngikk i planene, og ikke noen evaluering av hvordan temaene ble ivaretatt. Formålet med denne delstudien i NÆRTUR-prosjektet er derfor å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse av planenes innhold. Temaet er her begrenset til kun å omfatte anleggstyper som fremmer/stimulerer mulighetene for å kunne gå på tur i nærmiljøet. I tillegg til Magnussens studie foreligger det også en masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (Limbodahl 2012) der siktemålet var å studere implementeringen av kravet om kommunedelplan som Kulturdepartementet stilte i kjølvannet av St. meld 41 (1991-1992) for å utløse spillemidler.

Spørsmålet vi stiller er hvordan fylkeskommunale og kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet (her kalt KIF) og spillemiddelordningen bidrar til å fremme mulighetene for å gå på tur i nærmiljøet.

Utgangspunktet for arbeidet er statlige føringer på feltet slik de fremkommer i stortingsmeldinger og veiledere. I kapittel 2 gir vi derfor en oversikt over de viktigste styringsdokumentene av betydning for fylkeskommunal og kommunal planlegging for idrett og friluftsliv. Fylkeskommunens arbeid med dette temaet er tatt med fordi de har en sentral rolle i forbindelse med spillemiddelordningen. De har bl.a. veiledningsansvar overfor kommunene og de fordeler midlene til kommunene. I kapittel 3 oppsummerer vi kortfattet hvordan utvalgte fylkeskommuner og kommuner arbeider med planlegging for idrett og fysisk aktivitet basert på de nasjonale føringene og da særlig med sikte på å fremme turgåing i nærmiljøet. Kapittel 4 inneholder en analyse av resultatene for å se i hvilken grad nærturtemaet er ivaretatt. I dette kapitlet retter vi derfor søkelyset mot problemer og utfordringer, men også mot gode eksempler. Kapittel 5 inneholder en oppsummering med forslag til forbedringer av spillemiddelordningen slik at egenorganisert aktivitet gjennom nærturgåing kan styrkes.

2 Viktige styringsdokumenter for fylkeskommunal og kommunal planlegging for idrett og friluftsliv

2.1 Idrett og friluftsliv i stortingsmeldinger fra kulturmyndighetene

2.1.1 Om plankravet og planprosess

Allerede i 1988 ble det i et rundskriv fra Kultur- og vitenskapsdepartementet stilt krav om kommunale langtidsplaner for idrettsanlegg som forutsetning for å få spillemidler³ (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1988). Behovet for klarere behovsvurderinger og mer langsiktige hensyn ble ytterligere understreket og begrunnet i den første stortingsmeldingen om idrett St. meld nr. 41 (1991 -92) «Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse» (s. 140 - 141). Helt fra starten av ble det lagt vekt på at planene måtte vedtas politisk, og bakgrunnen var at departementet ønsket sterkere kommunal styring av anleggsbyggingen. Ikke minst ble det understreket at anleggene måtte innordnes klarere behovsvurderinger og langsiktige økonomiske hensyn (Ibid s. 15). Plankravet gjaldt først og fremst for det kommunale nivået, men stortingsmeldingen løftet også fram betydningen av fylkeskommunale planer på feltet med vekt på fylkesanlegg og større kommuneanlegg (Ibid s. 16).

Som en følge av den første stortingsmeldingen ble plankravet skjerpet ytterligere, og i Rundskriv V 35/ 93 (des. 93) krevde departementet en *formell tematisk kommunedelplan* for dette virksomhetsområdet (med konsekvens for kommunene fra 1/1-1995). Etter hvert ble det også i løpet av 1990-tallet stilt krav til fylkeskommunene om at det skulle utarbeides egne sektorplaner for de kostnadskrevende og arealkrevende anleggene. I utgangspunktet var hverken nærmiljøanlegg eller anlegg for friluftsliv underlagt plankravet.

I følge den neste stortingsmeldingen om idrett fra 1999- 2000 hadde plankravet ført til at utbygging av idrettsanlegg i større grad enn tidligere var blitt gjenstand for klarere behovsvurderinger og mer vektlegging av langsiktighet i økonomien enn tilfellet var tidligere. Så å si alle norske kommuner hadde egne kommunedelplaner for anlegg og områder for idrett og friluftsliv - hele 431 av 435 (Kulturdepartementet 1999 s. 33). I 1999 hadde også alle fylkeskommuner utarbeidet slike planer. Førstegenerasjonsplanene var på den tiden ikke evaluert, men inntrykket til departementet var at kvaliteten var svært varierende. Departementet påpekte i stortingsmeldingen at de tradisjonelle anleggsplanene måtte utvides til å omfatte aktivitetspolitiske mål i kommunene. Det ble også vektlagt at dette planarbeidet burde sees i sammenheng med annen kommunal planlegging innenfor sektorer som helse/ sosial, skole, landbruk og miljø (Ibid s. 41). Medvirkning ble ansett som avgjørende for at planene skulle bli det politiske styringsredskapet som departementet ønsket seg. Stortingsmeldingen vektla også at de kommunale idrettsrådene ville kunne spille en sentral rolle i kommunedelplanarbeidet. Men det ville ifølge meldingen også være av betydning å få de enkelte brukergrupper til å medvirke i planarbeidet.

I den siste stortingsmeldingen fra 2012 «Meld. St.26 (2011 – 2012) Den norske idrettsmodellen» (Kulturdepartementet, 2012) opprettholder departementet plankravet basert på helhetlige behovsvurderinger. Det blir imidlertid understreket at kommunene skal stå fritt til å velge form og organisering av planene fordi dette er den beste måten å reflektere lokale forhold på. (Ibid s. 73). Videre heter det at «*planen kan være selvstendig eller den kan inngå i et annet av kommunens plandokumenter. Planen må være politisk vedtatt i kommunen. Hensikten er at planen skal være et politisk styringsvirkemiddel og et grunnlag for en behovsstyrt utvikling av idrettsanlegg i kommunen.*» (Ibid s. 73).

Oversikten foran har vist at plankravet er endret siden det ble innført i 1988. Fra 1988 og fram til 1993 fantes kun et krav om at det skulle foreligge en politisk vedtatt kommunedekkende plan for

³ Omtales som tippemidler i rundskrivet

feltet. Kravet om en tematisk kommunedelplan som kom i 1993 og varte fram til 2012, kan sees på som en skjerping og tydeliggjøring av feltet. Tematiske kommunedelplaner stiller f.eks. strenge krav til planprosessen. Nå er vi igjen tilbake til en løsere form der mye mer igjen er overlatt til kommunen selv både når det gjelder prosessen og planform. En slik endring er nødvendigvis ikke negativ. Det kan jo også bety en enklere, mer situasjonstilpasset planprosess. Mye vil avhenge av sammenhengen med andre planprosesser og kommuneplanen. Det som ligger fast er kravet om behovsvurdering og politiske vedtak. Formålet med foreliggende studie er ikke å studere konsekvenser av disse endringene over tid. Det er likevel av interesse å få fram mer kunnskap om hvordan disse endringene, spesielt i de siste 5 årene kan ha påvirket prioriteringene med særlig vekt på nærturmulighetene.

Helt siden den første idrettsmeldingen fra 1992 er fylkeskommunen tillagt en sentral rolle, og har fått delegert ansvaret for fordeling av spillemidlene i et samarbeid med fylkesmannen (St.meld.nr. 41 (1991-92), s. 141). «*Dette gir fylkeskommunen et betydelige handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer for anleggsutbygging i eget fylke, innenfor rammene av de statlige bestemmelsene for tilskuddsordningen.*» (Meld.St. 26 (2011-2012) s. 73). Det er m.a.o. lagt opp til at fylkeskommunene skal ha en aktiv rolle overfor kommunene. Spørsmålet er hvordan dette fungerer i praksis.

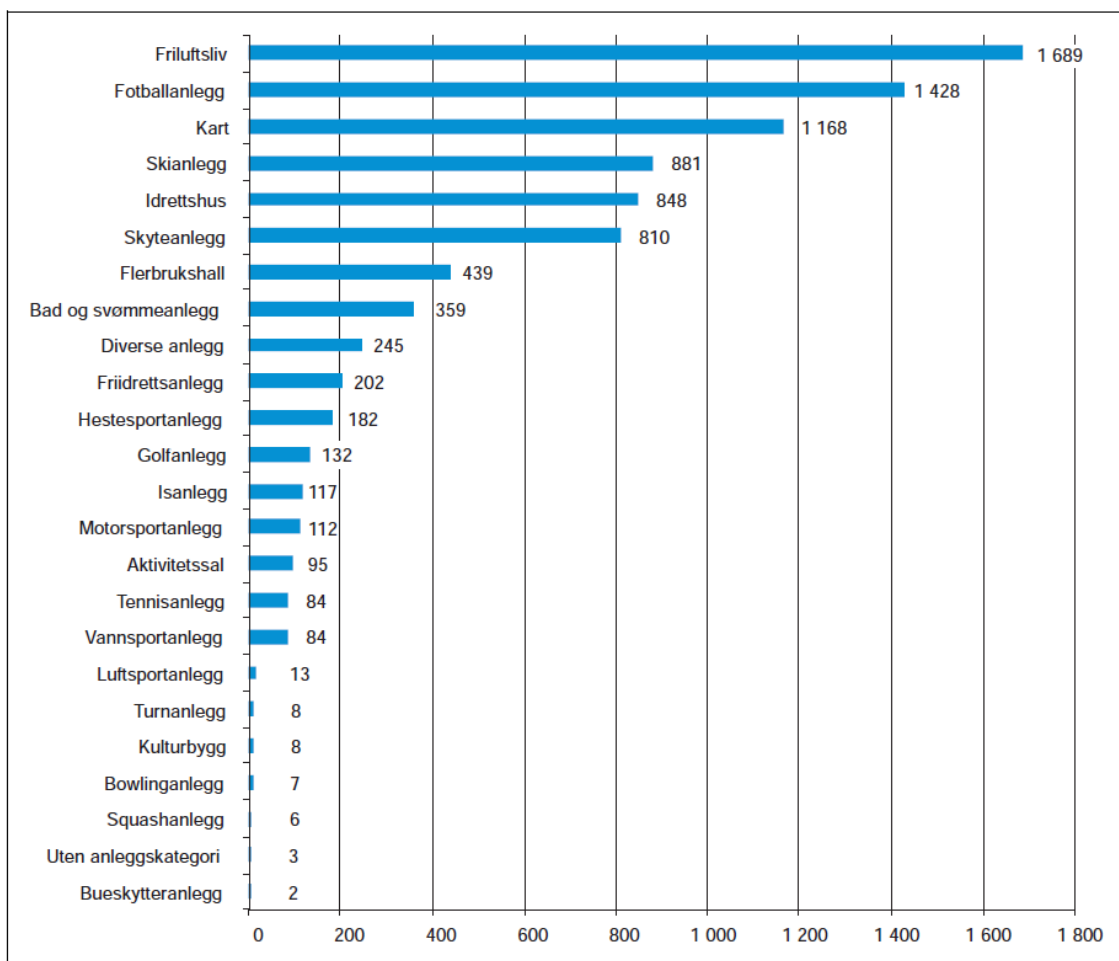
2.1.2 Prioriterte målgrupper og anleggstyper

De overordnede målene for utviklingen av aktivitetstilbudene ser mer eller mindre ut til å ha ligget fast de siste 40 – 50 årene. I følge St. meld.nr. 41 (1991-92) har den offentlige idrettspolitikken helt siden 1970-årene vært basert på «idrett for alle». Stortingsmeldingen vektla i den sammenhengen at en særlig burde satse på å bygge ut enkle anlegg for lek, opplæring og mosjon. Dette er videreført i senere idrettsmeldinger. Den overordnede visjonen i neste melding (St. meld nr. 14) var idrett og fysisk aktivitet for alle: «*Visjonen er et uttrykk for at det ikke bare er idrett i regi av idrettsorganisasjoner som berettiger til offentlig støtte*» (Kulturdepartementet, 1999, s.9). Både den frivillige, medlemsbaserte idretten og egenorganisert fysisk aktivitet skulle dra nytte av spillemidlene. Blant de prioriterte anleggstypene finner vi derfor også «Turløype, turvei og tursti», og det blir understreket i denne stortingsmeldingen at dette er anlegg som i stor grad harmonerer med aktivitetsprofilen i befolkningen. Denne meldingen (Kulturdepartementet, 1999 s. 41) fremhevet derfor at kommunedelplanene skulle bidra til å nå samfunnsmessige og idrettspolitiske mål. Formålet med de målrettede behovsvurderingene var bl.a. å unngå «*påvirkning fra pressgrupper, særinteresser og kortsiktige behov*» (Ibid s. 41).

Visjonene fra 1999 er senere videreført og tydeliggjort ytterligere. Sentrale målgrupper i dag er barn og ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive. For barn blir det understreket at det er et stort behov for egnede anlegg, bl.a. for organisert hallaktivitet mm. For voksne er profilen annerledes. For dem er anlegg for egenorganisert fysisk aktivitet, særlig turløyper, større utmarksområder og parker/ grønne områder av særlig betydning. I følge Norsk monitor oppgir litt mer enn 50 % av den voksne befolkningen at de går ukentlig i skog og mark (Meld.St. 26 (2011-2012), s. 46). Her er det en forskjell på yngre og eldre voksne. De yngre voksne bruker også i stor grad flerbrukshaller og fotballanlegg, mens de eldre voksne bruker friluftspregede anlegg. Generelt er kvinner i flertall når det gjelder regelmessig bruk av friluftspregede anlegg og treningssentre (Ibid s. 47).

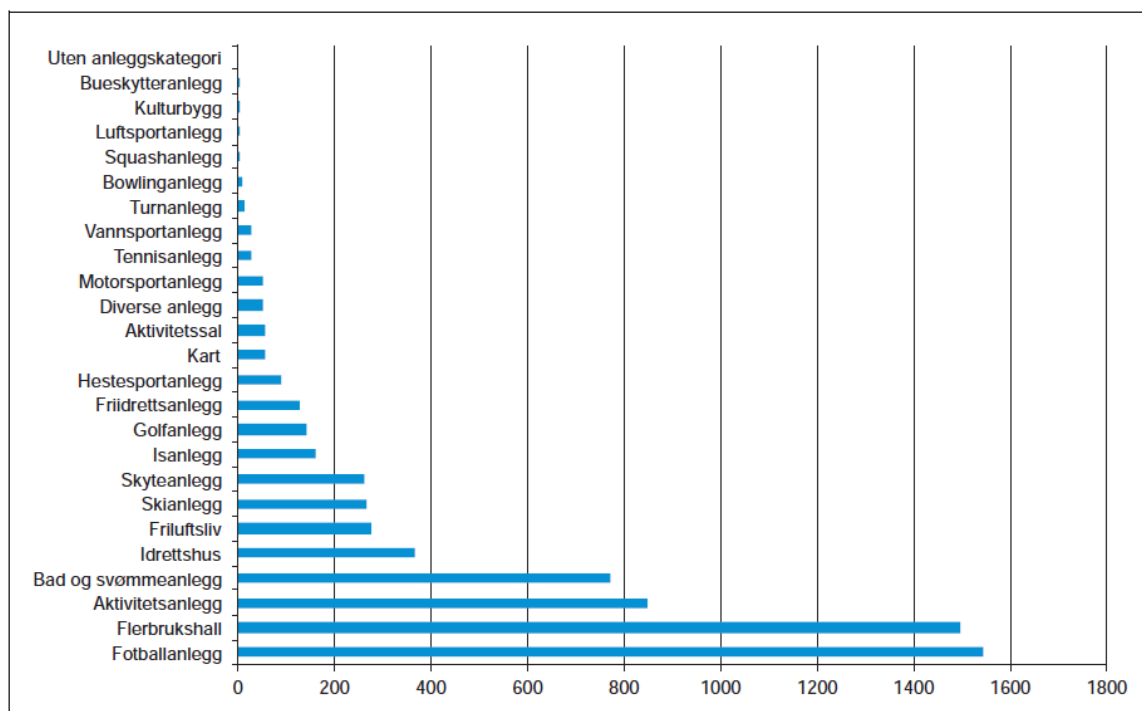
For å nå disse målgruppene skal det offentlige øke satsingen på anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet, herunder friluftsliv. (Ibid s. 14). I denne siste meldingen er det lagt vekt på at det er behov for å øke bevilgningene til idrett og fysisk aktivitet. Folketallet i Norge er økende, og etterslepet når det gjelder å bygge anlegg er stort. Som et resultat ble derfor den såkalte tippennøkkelen endret slik at idrett og fysisk aktivitet i ettertid har fått økte bevilgninger. Tidligere fikk idrett og fysisk aktivitet 45, 5 % av Norsk Tippings overskudd. Dette er endret til 64 %.

En oversikt over hva spillemidlene har gått til i perioden 2000 – 2011 viser at når det gjelder antall anlegg, så ligger friluftslivsanleggene⁴ på topp med 1689 anlegg, mens det til sammenligning ble bygget 1428 fotballanlegg – se figur 1a. Sammenligner man den økonomiske siden av saken i samme periode, er bildet annerledes. Friluftslivsanleggene fikk i underkant av 300 millioner kroner, mens fotballanleggene fikk i overkant av 1500 millioner kroner (figur 1b).



Figur 1a Fordeling av spillemidlene på **antall anleggskategorier** for perioden 2000 – 2011 (Meld. St. 26 (2011-2012), s. 51)

⁴ Friluftslivsanlegg omfatter Turveier, turstier, turløyper, dagsturhytter, sanitæranlegg, sjøsportkart og turkart ifølge Kulturdepartementet (2015 s. 29 -30), m.a.o. langt mer enn anlegg knyttet til nærrområder der folk bor.



Figur 1b Fordeling av **tildelte midler** til ulike anleggs kategorier, perioden 2000–2011, i millioner kroner (Meld.St. 26 (2011-2012)), s. 52

Som et resultat av den foregående stortingsmeldingen (Kulturdepartementet, 1999) ble satsingen på turløyper, turveier og turstier fulgt opp ved å heve tilskuddssatsene. «*Dette har medført at disse anleggstypene lettere har kunnet finansieres*» ifølge Meld.St. 26 (2011-2012). Videre heter det at «*Det er departementets inntrykk at disse anleggstypene gjennomgående har høy prioritet i fylkeskommunene. Det er likevel ikke registrert særlig økning i antall søknader*». (Ibid, s. 58). Det blir også slått fast at denne typen anlegg som har stort brukerpotensiale og som er godt egnet for egenorganisert aktivitet, «*har mottatt en relativt beskjeden andel av spillemidlene*» (Ibid, s. 57). I stortingsmeldingen understrekes følgende: «*Det er da viktig å ha med seg at anleggsutbyggingen er et resultat av kommunale og fylkeskommunale prioriteringer, og derfor må ses som et uttrykk for lokale behov*» (Ibid s. 57). I følge Magnussens undersøkelse var det størst samsvar i måloppnåelse knyttet til Kulturdepartementets krav om analyse av behov for anlegg. Vurderinger av befolkningens aktivitetsbehov forekom i langt mindre grad (Magnussen et al., 2002 s. 8). Spørsmålet er derfor om departementets tolkning stemmer, og hvordan kommunene kartlegger dette. En kan videre tenke seg at manglende kunnskap her også kan påvirke prioritering av anleggstyper f.eks. turløyper, turveier og turstier.

I denne studien vil vi derfor legge vekt på å undersøke hvordan behovsvurderingene foregår, hvem spiller inn behov, hvem deltar i planprosessene lokalt og på fylkesnivå, hvem får gjennomslag, hvem deltar ikke?

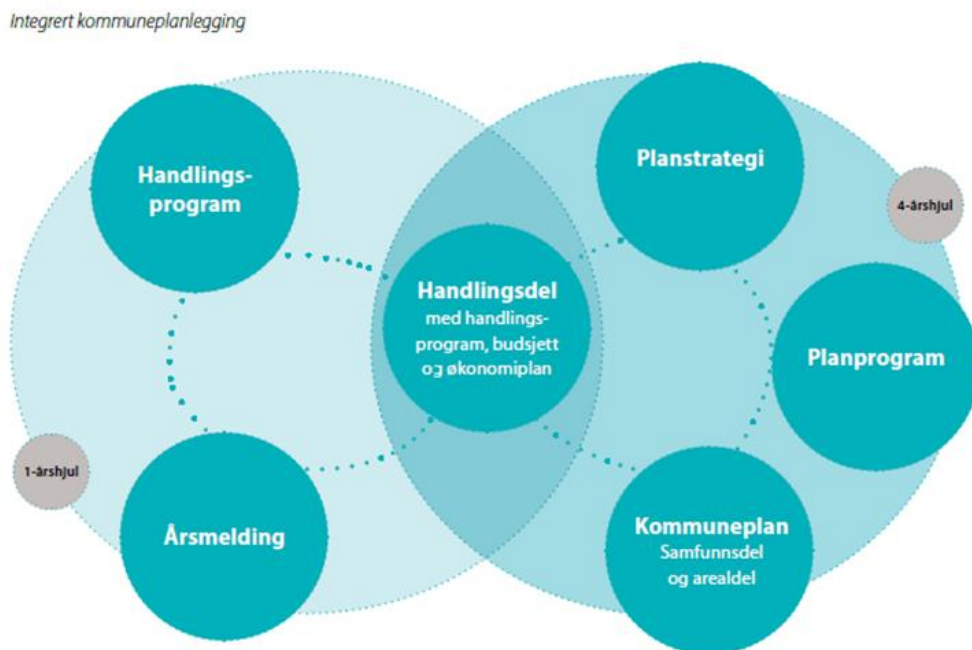
2.2 Veiledere om kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet

Stortingsmeldingene fra Kulturdepartementet gir viktige føringer for hvilken retning man ønsker for den statlige idretts- og aktivitetspolitikken, dvs. hvilke samfunns mål og dermed hvilke anleggstyper en bør satse på lokalt, og hvordan arbeidet skal forankres i det lokale plansystemet. I tillegg er det fra departementet utgitt en rekke veiledere som gir mer detaljerte retningslinjer for planprosessene og innholdet i de kommunale og fylkeskommunale planene for idrett og fysisk aktivitet. Den første kom i 1993 (Nåvik 1993).

Som bakgrunnsmateriale for denne studien presenterer vi hovedinnholdet i de to siste veilederne. Årsaken er at vi tar sikte på å undersøke planer som gjelder per i dag – dvs. 2015/ 2016. Da må vi anta at det er de to siste veilederne som har vært styrende for de planene som er aktuelle, dvs. den fra 2007 (Kultur- og kirkedepartementet 2007) og fra 2014 (Kulturdepartementet, 2014).

I praksis er budskapene i de to veilederne de samme. I «Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet» (Kultur- og kirkedepartementet 2007) ble det slått fast at disse planene ikke lenger skulle være rene anleggsplaner (Ibid s. 10). Ønsket fra departementet, bl.a. i Stortingsmelding nr. 14 (1999 – 2000) var at de skulle fungere som et politiske styringsdokument initiert og vedtatt av kommunestyret. Det ble også lagt vekt på betydningen av gode planprosesser. Veilederen understreker at mange kommuner til da hadde gjort en bra jobb med de kommunale planene. Ytterligere kvalitetsheving ble imidlertid etterspurt også i 2014-utgaven av veilederen (Kulturdepartementet 2014). For NÆRTUR har vi særlig merket oss at «*behov må vurderes i forhold til aktivitetsutvikling og etterspørsel i kommunen, ...omfattende medvirkningsprosess, ...fokus på fysisk aktivitet, herunder friluftsliv*» (Ibid, s. 9). I tillegg understreker veilederne at man ønsker å sikre sterkere kommunal styring av anleggsutbyggingen, klarere prioritering i kommunen, utvikling av anlegg sett i et større helhetsperspektiv (Ibid, s. 12)

En hovedforskjell mellom de to veilederne er vektleggingen og beskrivelsene av hvordan gode planprosesser bør foregå og vektleggingen av å integrere idrett og fysisk aktivitet i kommunens arealplanlegging. Dette temaet er utførlig beskrevet i 2014- utgaven, og følger opplegget i den reviderte Plan- og bygningsloven fra 2008. Målet er at idrett og fysisk aktivitet skal innpasses i alle deler av planprosessen og at temaene skal kunne identifiseres av dem som skal gjennomføre politikken i praksis – se figur 2. Hvordan dette fungerer bør inngå i vår studie, i intervjuer tilknyttet de 15 kommunene.



Figur 2 Anbefalt planprosess for kommunal planlegging for idrett og friluftsliv. (Kulturdepartementet, 2014)

Medvirkning og behovsvurdering henger nøye sammen og er to tema som er belyst i begge veilederne, og ytterligere tydeliggjort i den som kom i 2014. Fire hovedgrupper er løftet fram som særlig viktige i medvirkningsprosessen. Det er barn og unge, idrettsrådet i kommunen, friluftslivs- og andre frivillige organisasjoner. I veilederne legges det også opp til at kommunen selv kartlegger aktivitetsprofilen i befolkningen, og ikke minst får en oversikt over dem som er inaktive. Anleggsbehovet – inkludert anlegg for friluftsliv må tilpasses befolkningens aktivitetsprofil.

I følge veilederne (Kulturdepartementet 2007, s. 26, og 2014, s. 44) med noe annerledes ordlyd, men samme budskap) bør en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet minimum inneholde:

1. *Målsetting for kommunens satsing på idrett og fysisk aktivitet, herunder friluftsliv.*
2. *Målsetting for anleggsutbygging og sikring av arealer for idrett og friluftsliv*
3. *Resultatvurdering av forrige plan, med status-oversikt.*
4. *Analyse av langsiktige og kortsiktige behov for både anlegg og aktivitet.*
5. *Det skal gjøres rede for sammenhengen med andre planer i kommunen.*
6. *Prioritert handlingsprogram for utbygging av idretts- og friluftsanlegg.*
7. *Økonomiplan knyttet til drift og vedlikehold av eksisterende og planlagte anlegg.*
8. *Upprioritert liste over langsiktige behov for anlegg.*
9. *Lokaliseringen av eksisterende og planlagte anlegg, områder for friluftsliv og arealbehov for planlagte anlegg og friluftslivsområder bør framgå av relevante kart.*

I følge veilederen fra 2007 ønsker Kultur- og kirkedepartementet (2007 s. 22) at fylkeskommunene skal ta mer aktivt del i utformingen av idretts- og friluftspolitikken på regionalt nivå. Det fremgår at i 2007 hadde alle fylkeskommuner vedtatte planer innen området idrett, fysisk aktivitet herunder friluftsliv. Status, form og innhold varierer i planene avhengig av fylkeskommunenes planstruktur. Det foreligger både fylkesdelplaner på feltet eller temaet idrett og friluftsliv inngår i andre plantyper. Kulturdepartementet ser helst at planene foregår i henhold til bestemmelsene i Plan- og bygningsloven, og årsaken er at det i størst grad sikrer bred medvirkning på regionalt nivå. Planene skal dessuten behandles politisk, fortrinnsvis i Fylkestinget. For vår studie innebærer det at vi må lete i ulike plantyper for å finne idrett og fysisk aktivitet. Vi må videre undersøke hvordan planprosessene har foregått og hvilket nivå i fylkeskommunen som har vedtatt planene. I følge veilederne bør en fylkeskommunal plan for idrett og inneholde:

- «1. *De politiske målsettinger innenfor området idrett og fysisk aktivitet i fylket.*
2. *Målsetting for anleggsutbyggingen i fylket.*
3. *Resultatvurdering av forrige plan.*
4. *Registrering av store anlegg (nasjonalanlegg, regionale-/fylkesanlegg, interkommunale anlegg og store kommuneanlegg).*
5. *Analyse av behov (5–10 år) for store nyanlegg rehabilitering av eldre anlegg.*
6. *Prioritert handlingsprogram for utbygging av store anlegg og rehabilitering av eldre anlegg de nærmeste 4 år. Programmet skal inneholde budsjett med kostnader og finansieringsløsninger hvor behovet for spillemidler og eventuell fylkeskommunal støtte inngår.»*
7. *En budsjettmessig oversikt som viser eventuell fylkeskommunal medvirkning knyttet til drift og vedlikehold av anlegg» (s.22 og s. 21 i 2014 –utgaven).*

Fylkeskommunen har m.a.o. en sentral rolle når det gjelder fordeling av statlige tilskudd og spillemidler til anlegg for idrett, friluftsliv og egenorganisert aktivitet. Rollen ble ytterligere forsterket fra 2010 da fylkesmannens forvaltnings- og tildelingsoppgaver på friluftslivsområdet ble overført til fylkeskommunen. Fylkeskommuner kan også disponere egne midler til tiltak som har som mål å øke fysisk aktivitet. Eksempler på dette er innsatsområder knyttet til folkehelse, areal- og transportplanlegging, regionale utviklingsavtaler, næringspolitiske satsninger mm. Kravene til den fylkeskommunale planen ser likevel ut til å være snevrere primært knyttet til prioritering av store og kostnadskrevende anlegg.

3 Opplegg for studien

3.1 Spørsmål og metoder

For å belyse spørsmålene (se nedenfor) har vi gjennomført **dokumentstudier** av kommunale og regionale planer som er utarbeidet med sikte på å utløse spillemidler i tråd med Kulturdepartementets krav. Vi har tatt utgangspunkt i veilederen fra Kulturdepartementet (2014), men spisset spørsmålene mot det vi finner mest relevant for NÆRTUR- tematikken.

På regionalt nivå har det vist seg nødvendig å gå noe bredere ut bl.a. fordi ikke alle fylkeskommuner har fylkesplaner for dette plantemaet. Der det har vært aktuelt har vi derfor analysert flere typer plandokumenter bl.a. regionale planstrategier, fylkesplaner, folkehelseplaner mm. I tillegg er personer som har vært sentrale i planarbeidet knyttet til spillemidlene og planlegging for idrett og friluftsliv **intervjuet** både på kommunalt og regionalt nivå. For de aller fleste kommuner er én person intervjuet, i hovedsak per telefon og med den som hadde ansvaret for å lede arbeidet med siste KIF-plan. På regionalt nivå (dvs. i fylkeskommunene) er også én person (for enkelte fylker to) intervjuet, i prinsippet den eller de som har ansvaret for arbeidet med spillemiddelordningen og fylkeskommunalt planarbeid med friluftsliv, idrett og/eller folkehelse. I alt er 23 personer intervjuet (se vedlegg 1). I tillegg bygger vi på en mer omfattende intervjurunde som ble gjennomført i de tre eksempelkommunene i NÆRTUR-prosjektet, Ringebu, Moss og Trondheim, våren 2014.

På regionalt nivå har vi i tillegg til å studere planene også forsøkt å få innblikk i hvordan fylkeskommunene arbeider for å fremme NÆRTUR-temaet overfor kommunene, siden kravene til den regionale planen i realiteten er ganske snever (se over), mens fylkeskommunens rolle innenfor dette feltet er langt bredere. I likhet med Magnusson (Magnussen, 2002) har vi delt studien av plandokumentene i to hoveddeler; 1) planprosessene og 2) planens innhold. Under foreligger en oversikt over de spørsmålene vi har søkt å belyse i gjennomgang av planer og i intervjuer.

3.1.1 Spørsmål til det regionale nivået

- A. Fylkeskommunens arbeid knyttet til NÆRTUR i regional planlegging for idrett og fysisk
- B. Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen. F.eks. om informasjon, opplæring, pilotprosjekter, om de uttaler seg til de kommunale planene, om de påvirker kommunenes prioriteringer osv.

3.1.2 Spørsmål til det kommunale nivået om planen for idrett, fysisk aktivitet o.l.

Resultatene av plangjennomgang og intervjuer i hver enkelt kommune er presentert i et kortfattet «faktaark». Noen av spørsmålene i faktaarkene vurderes ut fra om temaet er i) I stor grad ivare tatt, ii) til en viss grad ivaretatt, III) ikke eller i liten grad ivaretatt. For å identifisere fellestrekk eller store variasjoner er dette materialet oppsummert i en samletabell (tabell 3), og danner grunnlaget for oppsummering og diskusjon i kapittel 5. Der er resultatene fra intervjuer og dokumentstudiet benyttet for å belyse sentrale problemstillinger som er avdekket.

Følgende spørsmål er belyst:

- A. Planprosess, hvordan ivaretar den kommunale prosessen knyttet til spillemidlene NÆRTUR?
 - Hvem var med administrativt?
 - Medvirkning. Bygger planen på: Innspill i forkant, dialogmøter o.l. underveis i arbeidet, innspill i etterkant primært høringer. Var NÆRTUR-interessene involvert?
- B. Om planens innhold. Hvordan og i hvilken grad ivaretar den kommunale planen for idrett, fysisk aktivitet mm. NÆRTUR?⁵

⁵ Veiledningsmaterialet til Kulturdepartementet anbefaler også at de prioriterte tiltakene i KIF skal fremgå av kommunens 4-årige handlingsprogram og årsbudsjetter. Dette temaet har vi utelatt av ressursmessige årsaker

- Hva slags plantype er det- kommunedelplan, temaplan, annet?
- Er idrett og friluftsliv behandlet i samme plan, og hvorfor/ hvorfor ikke?
- Er NÆRTUR ivaretatt i målene for planarbeidet?
- Om behovsvurderinger
 - Er NÆRTUR-tiltakene basert på medvirkning?
 - Er NÆRTUR-tiltakene basert aktivitetsbehov knyttet til demografiske data, helseprofil o.l.?
- Veilederen anbefaler at det skal foreligge kart som viser lokaliseringen av eksisterende og planlagte anlegg, områder for friluftsliv og arealbehov for planlagte anlegg og friluftslivsområder.
 - Spørsmålet er i hvilken grad kartene er benyttet i planprosessen for å identifisere behov.
- I hvilken grad er NÆRTUR-tiltak prioritert i planene:
 - Hvor stor andel av de prioriterte ordinære anleggene utgjør NÆRTUR-tiltak og hvorfor?
 - Hvor stor andel av de prioriterte nærmiljøanleggene utgjør NÆRTUR-tiltak og hvorfor?
- Er NÆRTUR-tiltak fulgt opp i kommunens arealplanlegging?
- Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?
- Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.
- Er NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?

3.2 Valg av case

Dette delprosjektet omfatter femten kommuner fordelt på fem fylker, dvs. tre kommuner per fylke. Studien er kvalitativ, og målet er å få så mye informasjon som mulig om hvordan norske kommuner og fylkeskommuner arbeider med nærturtemaet i det kommunale/ regionale planarbeidet for idrett og fysisk aktivitet. Det er derfor lagt vekt på å få stor variasjonsbredde, og vi har valgt fylker fra ulike landsdeler, både innlandsfylker og kystfylker. Valg av kommuner følger samme logikk dvs. god variasjon i kommunestørrelser og beliggenhet i fylkene. Tabell 1 gir en oversikt over de valgte fylkene og kommunene.

Tabell 1. Oversikt over fylker og kommuner som omfattes av prosjektet

Fylke	Kommune	Folketall (1.1.2015, www.ssb.no)	Kommunal plan
Østfold Fylkeskommunal plan 2011 – 2014	Fredrikstad	78 159	2012 - 2023
	Moss	31 802	2015 - 2026
	Rakkestad	8020	2015 - 2026
Oppland Ingen Fylkeskommunal plan	Lillehammer	27 300	2014 - 2017
	Gran	13 685	2012 - 2023
	Ringebu	4 459	2015 - 2018
Rogaland Fylkeskommunal plan 2015 – 2015	Stavanger	132 102	2010 - 2022
	Sola	25 708	2014 – 2024
	Vindafjord	8 765	2015 – 2018? *
Sør - Trøndelag Fylkeskommunal plan 2013-2016	Trondheim	184 960	2009-2016
	Orkdal	11 722	2009-2013
	Selbu	4 078	2010-2014
Nordland Ingen Fylkeskommunal plan	Bodø	50 185	2014 - 2017
	Sortland	10 166	2014 – 2017
	Alstahaug	7454	2013 - 2016

* Revidert plan vedtatt av kommunestyret høsten 2015, men tidsramme ikke anført i dokumentet.

4 Oversikt over nærturarbeidet i utvalgte fylkeskommuner og kommuner

4.1 Østfold

4.1.1 Regional planlegging for NÆRTUR

Det foreligger en rekke planer på regionalt nivå som støtter opp under arbeidet for å fremme egenorganisert aktivitet og tilrettelegging for NÆRTUR som f.eks. Fylkesplan for Østfold, ØSTFOLD MOT 2050 (Østfold Fylkeskommune 2009 a), Handlingsplan for Østfolds kulturlandskap. 2009–2012 (Østfold fylkeskommune 2009 b). Regionalplan kultur 2010 – 2013 (Østfold fylkeskommune 2010 b) Regional plan for folkehelse i Østfold 2012 – 2015 / 2024 (Østfold fylkeskommune 2011). Vi retter søkelyset her mot Regionalplan Fysisk aktivitet (Østfold fylkeskommune 2010 a).

4.1.1.1 Regionalplan Fysisk aktivitet (Østfold fylkeskommune 2010 a).

Plan- og miljøseksjonen i Samfunnsplanavdelingen har hatt hovedansvaret for den regionale planen for fysisk aktivitet. Det har også vært omfattende brukermedvirkning, og det ble avholdt en serie møter med berørte myndigheter og organisasjoner. Det er også innhentet informasjon gjennom Folkehelsen i Østfold, både på regionalt og kommunalt nivå. (Ibid s. 7). Det er den samme politiske komiteen Kultur- og helsekomiteen, som har ansvaret for dette fagfeltet. Kultur, folkehelse, idrett og friluftsliv blir m.a.o. sett under ett på en helhetlig måte. Planen ble enstemmig vedtatt av fylkestinget, og det var lite diskusjon om innholdet. Generelt er det stort engasjement for folkehelse blant politikerne på regionalt nivå. I hvilken grad dette har nådd et så detaljert nivå som det å tilrettelegge for NÆRTUR er mer uklart, men NÆRTUR og folkehelse er i stor grad ivarettatt i denne planen noe som bl.a. fremgår av dette sitatet:

«Planens hovedmål for friluftsliv er utarbeidet i samsvar med statlige styringssignaler og i tråd med føringer i fylkesplanen Østfold mot 2050 og lyder:

Alle i Østfold skal ha mulighet til friluftsliv som en helsebringende, trivselsfremmende og miljøvennlig aktivitet, i nærmiljøet og i naturen ellers. I folkehelsearbeidet skal friluftsliv skal ha en sentral plass i utvikling av Østfoldsamfunnet, og friluftsliv skal være et viktig tema i samfunnsdebatten og på den politiske dagsorden. Alle delmål og friluftslivstiltak i planen skal bygge på dette hovedmålet.» S. 11

Planen følger opp dette målet gjennom ulike tilnærminger:

1. Krav til universell utforming (Østfold er pilotfylke for dette): Omfatter både arealplanleggingen og prioriteringen av økonomiske virkemidler (som nærmiljøanlegg).
2. Krav til kommunal arealplanlegging: Ved å understreke fylkeskommunens ansvar for å påse at kommunene ivaretar ferdsels- og turmuligheter i byer og tettsteder gjennom arealplanleggingen. Kommunene skal sørge for å innpasse sammenhengende grønnstrukturer (s. 17) og sørge for sikring av bymarkene med juridisk bindende markagrensler (s. 23). Gjennom arealplanleggingen må kommunene dessuten sørge for å samordne planlegging for friluftsliv og idrettsanlegg (s. 35).
3. Pålegg om prioriteringer av anlegg og områder for fysisk aktivitet i kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet: Den regionale planen retter et særlig søkelys på nærmiljøanlegg bl.a. tursti, tur- og trimløyper/ lysløyper, handikapanlegg og dessuten tur- og o-kart (s. 36). Dette ansees som viktig område for informasjon og grunnlag for økt medvirkning og deltagelse i friluftslivet.
4. Behovsvurderinger: Midlene til forenkla nærmiljøanlegg blir ofte ikke brukt opp og i den regionale planen blir betydningen av behovsvurderinger innenfor lokalsamfunn og skolekretser understreket (s. 28)
5. Organisatorisk. Ved å være pådrivere for bedre samarbeide mellom friluftslivsorganisasjoner (FNF-Østfold) og Interkommunale friluftsråd
6. Informasjon: den regionale planen oppfordrer kommunene til å gi innbyggerne god informasjon om turmuligheter «der også veien mellom hjem og arbeid/skole kan gi opplevelse

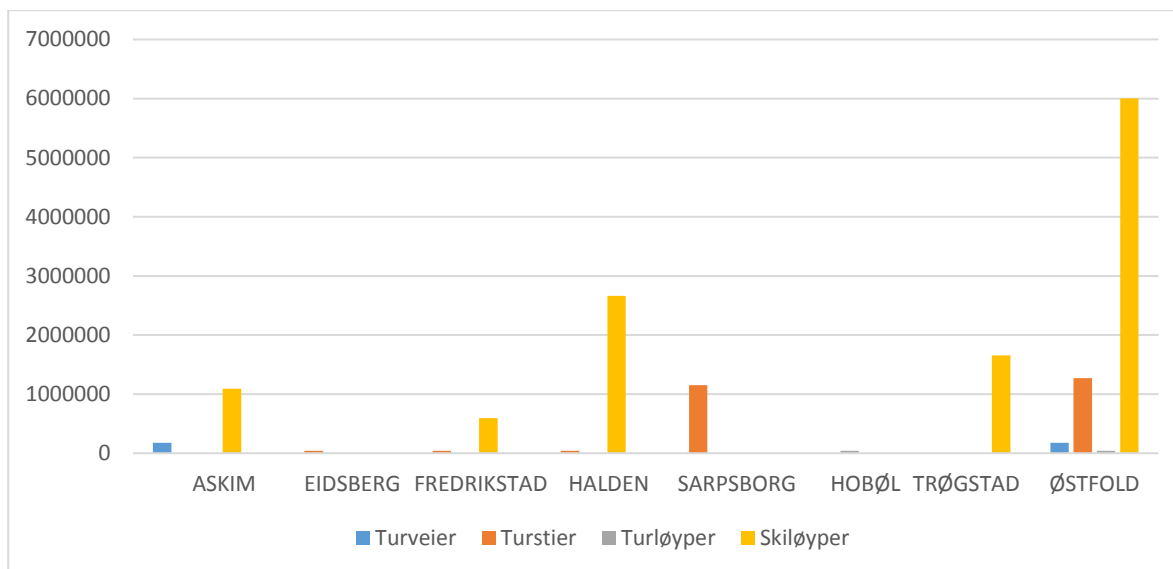
av friluftsliv. Slike traseer bør komme fram på enkle kart og skisser. «Ukens tur» eller «månedenes tur» kan presenteres på kommunens hjemmeside, gjerne i samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner. (s.17)

4.1.2 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen

Det fremkom i intervjuet at Fylkeskommunen ikke kan styre lokale prioriteringer eller behovsvurderinger, men følger opp kommunene slik:

- a) Det er ikke vedtatt hvor stor andel av spillemidlene som skal gå til friluftsliv, men de bruker verbale formuleringer som viser at dette er vektlagt. NB. Nasjonale føringer er viktige i argumentasjonen.
- b) Opplæring av kommunale saksbehandlere som arbeider med spillemidler.
 - Rådgiving i forbindelse med de kommunale planene
 - Planforum, der kommunene deltar
 - Felles kurs/ samlinger der alle kommuner i Østfold og Akershus deltar.
 - Presentasjon av gode eksempler på nye anleggstyper og tilnærminger
- c) I den grad de har kapasitet gir de uttalelser til de kommunale planene. Folkehelseperspektivet er viktig her.

Det kommer relativt få søknader om NÆRTUR-tiltak, og informantene fremhevet at en årsak kan være at Østfold historisk sett har god dekning på nærturterreng og tilhørende anlegg. Et spørsmål som ble reist under intervjuet var imidlertid om de har kunnskap nok til å vurdere dette når midler skal prioriteres i forbindelse med den årlige tildelingen. Figur 3 gir en oversikt over tildelinger til NÆRTUR-tiltak i Østfold fylke i perioden 2011 – 2014 der det fremgår at Østfoldkommunene har satsset relativt mye på skiløyper og lite på andre turanleggstiltak i den siste femårsperioden.



Figur 3. Fordeling av spillemidler i Østfoldkommunene til TUR/NÆRTUR-tiltak i perioden 2011 - 2014

Det kom også fram en del generelle synspunkter på spillemiddelordningen og samordning med andre økonomiske virkemidler:

- a) Økonomien er dårlig i mange Østfoldkommuner og resultatet er færre søknader enn i andre fylker fordi kommunene ikke kan dekke egenandelene.

- b) Inntrykket er at mange kommuner kvier seg for søke om anlegg som krever dugnad, noe som ofte er tilfelle for NÆRTUR-tiltak.
- c) Det er derfor bra at lag og foreninger søker, og av særlig betydning for kommuner med dårlig økonomi.
- d) Selv om søknadsprosessen for de enkle anleggene er grei og kravene ikke så mange, opplever de likevel på fylkesnivå at foreninger vegrer seg for å søke.
- e) Det er synd at ordningen med forenklet tilskudd til nærmiljøanlegg ble borte. Små tilskudd kan utløse mye aktivitet og er viktig for kommuner med dårlig økonomi.
- f) Fylkeskommunen rår også over ulike økonomiske virkemidler som i prinsippet kan benyttes til NÆRTUR-tiltak. Disse midlene håndteres ikke alltid av samme avdeling eller seksjon. Koordinering av hvordan midlene brukes foregår i et samarbeidsforum. Men det er en utfordring at pengene er på ulike steder. Det er ikke vanlig å ha samordning på den måten at alle midler samles selv om målsettingene for de ulike avdelingene er overlappende mellom folkehelse, idrett osv.

4.1.3 Fredrikstad

Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet i Fredrikstad kommune. *Idrett og fysisk aktivitet* 2012-2023 Langsiktig del med handlingsprogram 2012-2015

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan - Friluftsliv og NÆRTUR er beskrevet, men ikke prioritert - Friluftsliv konsentrert om Marka og noen store turstier - Hovedfokus er på anlegg for organisert idrett - Barn og unge viktig målgruppe 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Planen er utarbeidet av Kulturseksjonen, basert på en bred prosess internt i kommunen og som inkluderte lag og foreninger.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Egen plan for Marka har vært vurdert. Samlet plan sikrer helhetlig bruk best</p>
<p>NÆRTUR ivare tatt i mål</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>Til en viss grad. Det foreligger områdevis kartlegging basert på 10 ulike levekårsparametere, men behovet for NÆRTUR-tiltak er av generell karakter</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Kun som visualisering i denne planen</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad. Av 15 prioriterte anlegg er et NÆRTUR-relatert- en lysløype</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad. Av 10 nærmiljøanlegg er ingen NÆRTUR-relatert</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>Til en viss grad. F.eks. gjennom grønstrukturplaner og ved å etablere Markagrense.</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.</p>	<p>Kommuneplanens arealdel som sikrer arealene. Viktig i byer som fortettes. Men planen for idrett og fysisk aktivitet må samarbeide med arealplanen og handlingsprogrammet</p>
<p>Er prioriteringer av NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?</p>	<p>Til en viss grad. Viser til generelle formuleringer i Regional plan for fysisk aktivitet i Østfold 2011 – 2014 om friluftsliv i nærmiljøet.</p>

4.2 Oppland

4.2.1 Regional planlegging for NÆRTUR

Det finnes ingen regional plan for idrett og fysisk aktivitet i Oppland, men NÆRTUR-temaet er delvis (potensielt) berørt i andre planer. Dette gjelder Regional plan for folkehelse, Strategiplan for idrett, og i Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland.

4.2.1.1 Regional plan for folkehelse i Oppland, 2012-2016 og Handlingsprogram 2014-2015:

Den regionale folkehelseplanen ble vedtatt av Fylkestinget 24.02.2012. Det konkrete, med relevans for NÆRTUR og fysisk aktivitet, er ikke å finne i plandokumentet på 16 sider, men i tilhørende Handlingsprogram 2014-2015.

To av hovedmålene i handlingsprogrammet er aktuelle for NÆRTUR:

- *Hovedmål 2:* «Opplagt i Oppland med sunne levevaner» med et delmål «å øke fysisk aktivitet i alle gruppe». Tiltak for å nå dette målet er å videreføre tilrettelegging og stimulering for friluftsliv gjennom Turskiltprosjektet i regi av fylkeskommunen og Gjensidigestiftelsen (Tiltak 2.1.4.) I tillegg å stimulere til friluftslivsaktivitet gjennom ulike tilskuddsordninger til nærmiljøanlegg og friluftsliv og forberedelser til friluftslivets år 2015 (Tiltak 2.1.5).
- *Hovedmål 3:* «Opplagt i Oppland at alle er med» der et av delmålene er flere inkluderende aktivitets- og fritidstilbud innen friluftsliv, idrett og kultur. Tiltak for å nå dette målet er Tilskuddsordning til lag og foreninger: Fysisk aktivitet i et folkehelseperspektiv og friluftsmidler. (Tiltak 3.2.1)

Handlingsprogrammet blir rullert årlig, gjennom behandling i Fylkesutvalget, etter innstilling fra fylkesrådmannen. Ved siste rullering (møte 23.02.2016), var det ingen spesifikke handlingstiltak eller økonomiske prioriteringer rettet mot NÆRTUR, kanskje med unntak det som kan være inkludert i følgende tiltak/tilskudd: «Tilskudd til utvikling av folkehelse tiltak i frivillige organisasjoner og kommuner kr. 1 000 000». På møtet Fylkesutvalget kom det opp et tilleggforslag fra en av medlemmene. I utdrag var forslaget utformet slik:

«Natur- og friluftslivsorganisasjonene må likestilles med idrettsorganisasjonene når det gjelder folkehelsearbeid, både i forhold til samarbeid og medvirkning, men også på finansieringssiden. ... Friluftsliv viser seg i nasjonale rapporter å være en foretrukket form for fysisk aktivitet for svært mange nordmenn i mange aldersgrupper. Dette er en lavterskelaktivitet som kan utøves på tvers av generasjoner og med begrensede krav til funksjons- og prestasjonsevne. Et hovedmål i folkehelse-loven er å tilrettelegge for aktivitet og sunne helsevalg som når alle deler av befolkningen... De bonære og lett tilgjengelige friluftslivsområdene bør ivaretas på en slik måte at de verken minskes, forringes eller fragmenteres. Disse områdene er svært viktige for daglig fysisk aktivitet ... Det bør arbeides for å tilrettelegge slik at langt flere enn i dag velger å gå eller sykle til jobb og skole fram for å kjøre bil.»

(<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/opplandfk/Agendaltem/Details/200693>)

Forslaget falt med én stemme, og det tyder kanskje på at en spesifikk prioritering av NÆRTUR-temaet ikke er sannsynlig i dagens Oppland, utover det som er prioritert generelt i punkt 2.1.4 og 2.1.5 (se ovenfor), og et nytt punkt i Handlingsprogrammet 2016:

2.1.8: Øke fokuset på gåstrategien og tiltak i mobilitets-uka sammen med Trygg trafikk.

4.2.1.2 Strategiplan for idrett – OFK (fra februar 2012)

Hovedmålet med denne planen er «Å styrke Oppland som idrettsregion», og gjelder altså den organiserte idretten. Her er ingen satsingsområder som er relevante for NÆRTUR eller annen uorganisert fysisk aktivitet.

4.2.1.3 Kunnskapsgrunnlag om helsetilstand, aktivitetsnivå osv. i Oppland

Oppland fylkeskommune har fått Østlandsforskning til å gjennomføre kartlegging av helsetilstand og levekår i hele fylket (Johansen & Batt-Rawden 2014), ved å kontakte tilfeldig utvalgte innbyggere i hele fylket (22.000 spurt; 8.000 svart). Det er laget både tilgjengelige rapporter og powerpoint presentasjoner på fylkes-, regions- og kommunenivå. Her er det mye informasjon og kunnskap, knytta til opplevd tilgang til natur-/turområder, selvrapportert helsetilstand, egen fysisk aktivitet, vekt/overvekt osv. Det er litt usikkert hvor nyttig eller detaljert denne data-basen er som grunnlag for å prioritere mellom ulike spillemiddel-tiltak på kommunenivå, hvis en ønsker å bygge på en kunnskapsbasert behovsvurdering.

4.2.1.4 Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland (vedtatt av Fylkestinget 14. juni 2016)

Denne planen kan i prinsippet være relevant og viktig når det gjelder trivsel, livskvalitet og folkehelse, med sitt fokus på utvikling av tettsteder og byer. Men den er foreløpig lite konkret på disse tema-områdene. Under overskriften 'miljømessig bærekraft er 'tilgang til nærturterreng', 'miljøvennlig transportmiddelbruk (kollektiv, sykkel og gange)' og 'kommunale gang- og sykkelveger' nevnte parametere. Planen foreslår retningslinjer for framtidig planlegging av utvikling og arealbruk med klar relevans for NÆRTUR, f.eks.:

- Kommunen skal bruke kommuneplanprosessen til å skape langsiktig avklaring av utbyggingsmønster og tilstrebe klare grenser mellom bebygde områder og landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder), herunder tegne inn langsiktige markagrenser mellom by og tettsteder og nære naturområder der dette er relevant.
- Kommunen må legge rammer som opprettholder og videreutvikler en stedstilpasset blå/grønnstruktur som forbinder sentrum med natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder og som inviterer til bruk.
- Alle nye boliger bør ha trygg atkomst og tilgang til leke- og rekreasjonsarealer på minst 5 daa innen en gangavstand på 200 m og til nærturterreng på minst 200 daa innen en gangavstand på 500 m.
- Innenfor byer og tettsteder bør innbyggernes daglige behov tilfredsstilles så nær boligen som mulig og innen gang- og sykkelavstand. Andre publikumsrettede funksjoner bør være knyttet til gang- og sykkelvegnettet og ha et godt kollektivtilbud.
- Byer og tettsteder skal normalt ha et trafiksikkert, sammenhengende gang- og sykkelvegnett som forbinder boliger, tjenester og nære friområder.

4.2.2 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen

Rådgiver for idrett og friluftsliv sier at Oppland FK ikke legger spesielle føringer på det kommunenes arbeidet med KIF. Det er den nasjonale veglederen som legger premissene, og kommunene skal vise langsiktig tenking i planene. Rådgiver sier videre at det er en del variasjon i hvordan de ulike kommunene prioriterer.

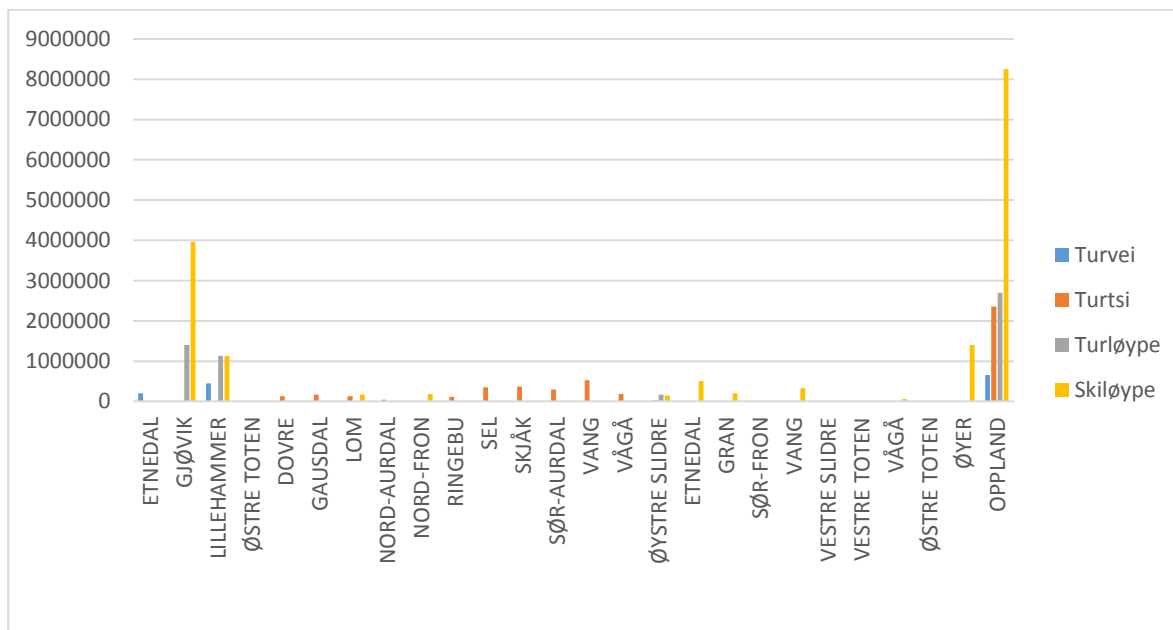
På nettsidene til OFK er det god oversikt over fordeling av midler bakover til (i alle fall) 2009. Dette kan oppsummeres ved å gå inn på nettsida. Om vi ser på de to siste årene så er fordelingen slik:

2015: Totalt ble det søkt om 216 millioner kroner, og innvilga 52,132 millioner kroner. Ordinære anlegg fikk 48,681 millioner kroner (omsøkt 209,153 millioner kroner – altså ca. 24 % innvilga) og nærmiljøanlegg fikk 3,451 millioner kroner (omsøkt 6,969 millioner kroner – altså ca. 50 % innvilga). Turrelevante tiltak (under nærmiljøanlegg) fikk 483.000 kroner; disse gikk til o-kart, til «Forbindelsesløype Røyslimoen» (Lillehammer) og «Stinett» (i Skjåk kommune).

2014: Det ble søkt om 158 millioner kroner (fordelt på 156 søknader) og tildelt 38,8 millioner kroner, dvs. om lag en fjerdedel av det omsøkte («som vanlig», rapporterer OFK på nettet 20.05.14). Det ble søkt om 152,2 millioner kroner til ordinære anlegg og 5,9 millioner kroner til nærmiljøanlegg. Det ble tildelt 35,147 millioner kroner til ordinære anlegg, og 3,666 millioner

kroner til nærmiljøanlegg. Nærmiljøanlegg har altså langt høyere prosentvis tilslag (63 %) sammenligna med ordinære anlegg. Samme nett-oppslaget 20.05.14: «Halvparten av midlene til ordinære anlegg går til anlegg som allerede ligger inne i handlingsprogrammet for store idrettsanlegg, og som er bundet opp gjennom tidligere prioriteringer.»


Som vi ser av figur 4 nedenfor så er det få turanlegg som er finansiert gjennom spillemiddelordningen i Oppland. Og mønsteret er at bare byene Gjøvik og Lillehammer har søkt om større anlegg ('ordinære anlegg') for å finansiere turveger og turløyper. Noe annerledes er det med skiløyper, men disse ser i liten grad ut til å være lokalisert til nærmiljø, men mer til større skistadion/skianlegg.



Figur 4. Fordeling av spillemidler i Opplandskommunene til TUR/NAERTUR-tiltak i perioden 2011-2014

4.2.4 Gran

Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2012 – 2023. Vedtatt i Kommunestyret 11.10.2012

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan - 9 strategiske punkter der minst 6 kan ha relevans for NÆRTUR - Administrasjonen bevisst på NÆRTUR - NB: Miljøvennlige ferdselsårer mellom sentrumsområdene - NÆRTUR lite direkte synlig i planen - Sterkt arealsikringsfokus hos de planansvarlige - Jaren større utfordring enn Gran 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Bred prosess, leda av Virksomheten Kultur, med flere kommunale virksomheter (referansegruppe) + idrettsråd + turlaget.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Samordna. Uansett form for fysisk aktivitet – fra organisert eliteidrett til egenorganiserte aktiviteter og friluftsliv – like viktige.</p>
<p>NÆRTUR ivarettatt i mål</p>	<p>Til en viss grad. NÆRTUR ikke nevnt spesifikt. Delmål 2: «... legge til rette for gode anlegg og områder for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv»</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>Til en viss grad. Invitert! Mest innspill fra idrettslag; færre som taler nærtursaken og det uorganiserte. NB: Virksomheten Kultur føler fagansvar og har god kunnskap om tilstand/behov! Barnetrakk</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>Til en viss grad Ganske god kunnskap om folks helse/fysiske aktivitet. Nærmiljøbevisstheten har kommet de senere år. Kjente ikke til de kommunale rapportene fra Østlandsforskning ØF ('Folkehelse og levekår').</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Bare kart med liten målestokk. Vanskelig å lese tilstanden</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad, dvs. ingen</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad. Trolig ingen – litt vanskelig å vurdere</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>Til en viss grad</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>I liten/ingen grad.</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.</p>	<p>Stemmer i stor grad. Sentrumsplan for Gran. Temaplan for turveger og trafikkisikkerhet. Særlig Kommuneplanen: hensynssoner for viktige friluftsområder. Poengtert samordningsbehov. Flere andre planer nevnt.</p>
<p>Er prioriteringer av NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?</p>	<p>Ingen regionale føringer med NÆRTUR-relevans i Oppland</p>

4.3 Rogaland

4.3.1 Regional planlegging for NÆRTUR

Planlegging av betydning for NÆRTUR er for tiden i endring i Rogaland. Fylkesdelplanen for friluftsliv, idrett, kultur og naturvern (FINK) fra 2005 har fungert på overtid uten nevneverdige revisjoner helt fram til 2015. Da ble de fire plantemaene fordelt slik at kultur og idrett inngikk i Regional kulturplan for Rogaland (2015 – 2015), mens friluftsliv og naturvernsspørsmålene inngår i en Regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning. Denne er fortsatt (2016) under utarbeiding.

4.3.1.1 Om «Regional kulturplan for Rogaland 2015-2025»

Den regionale kulturplanen omfatter hele kulturfeltet der visuell kunst, scenekunst, musikk, det audiovisuelle feltet, litteratur, idrett, kulturarv og det frivillige organisasjonslivet inngår. Idrett inngår m.a.o. som en del av et utvidet kulturbegrep noe planen også fremhever:

«Idrett er en del av det utvidete kulturbegrepet, og bidrar gjennom sine verdier, referanser og symboler til å binde mennesker sammen. Dette skjer ikke minst gjennom idrettens evne til å skape begeistring og tilhørighet.» (Rogaland Fylkeskommune 2015 s.58)

For NÆRTUR er det lite konkret å hente i planen, men det fremgår at Fylkeskommunens oppgave bl.a. er å legge til rette for egenorganisert fysisk aktivitet og aktivitet i regi av den frivillige, medlemsbaserte idretten. Fylkeskommunen skal også sikre et variert spekter av anlegg for idrett og friluftsliv med høy kvalitet for befolkningen i Rogaland. (s. 59). Det foreligger ikke eksempler på hva slags aktiviteter dette kan være eller hvilke anleggstyper som er aktuelle.

I følge planen er Kulturavdelingens innsats for friluftslivet knyttet til forvaltning av spillemidlene. Disse fremheves som er en god finansieringskilde til utbygging av friluftslivsanlegg i fylket. Tilrettelegging av friluftslivstiltak kan også ha sammenheng med kulturminner og formidlingstiltak knyttet til disse, noe som også inngår i kulturplanen. Dette gjør det naturlig med et nært samarbeid mellom avdelingene. Med bakgrunn i dette, legger planen opp til å samordne handlingsprogrammet i kulturplanen med relevante strategier for friluftslivsanlegg og friluftslivstiltak i ny regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning. s. 66 – 67. Fordelingsnøkkelen som er presentert tyder på at det er i stor grad handler om anlegg for den organiserte idretten:

- 40 % av rammetilskuddet fordeles på kommunale idrettsanlegg og anlegg som representerer et særforbund.
- 30 % av rammetilskuddet fordeles på kommunale idrettsanlegg og anlegg som representerer 2 til 5 særforbund/idretter, og øker mangfoldet av tilbud i kommunen.
- 25 % av spillemidlene fordeles på interkommunale/regionale idrettsanlegg.
- **5 % av spillemidlene fordeles på friluftslivsanlegg og nærmiljøanlegg** (vår utheving) s. 62

Formålet med en slik fordelingsnøkkel er ifølge planen å sikre at samtlige anleggs kategorier blir ivaretatt, og at ikke fordelingen blir preget av kortsiktige behov og prioritering, og på bakgrunn av press fra særinteresser. S. 62

Handlingsprogrammet som følger Kulturplanen er av generell karakter og NÆRTUR er ikke et tema her (Regional kulturplan for Rogaland 2015-2025 Handlingsprogram 2015-2016)

4.3.1.2 Regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning (under arbeid)

Dette planarbeidet pågår fortsatt og skal avsluttes i 2016. Basert på planprogrammet for denne planen, er følgende tema som skal behandles av størst betydning for NÆRTUR:

- Belyse samvirket med folkehelse og andre relevante tema.
- Vise hvordan vi vil bidra til å gi befolkningen best mulig tilgang til et variert utvalg av gode friluftslivsområder.
- Fokusere på arealforvaltning som metode for sikring av allemannsretten og tilgang til gode friluftslivsområder, og for å drive en framtidsrettet miljøforvaltning.

- Samordne / lage retningslinjer for arealbruk i kommuneplanene; herunder grøntstruktur og prioriterte friluftslivsområder. På dette feltet skal man i planen vurdere metodikk for grøntstruktur / grønn grense i tilknytning til tettbygde strøk/større byer, og samle eksisterende retningslinjer for «grønn planlegging». Dette temaet ble særlig vektlagt i høringsrunden til planprogrammet der bykommunene ønsket seg en grønn grense i den nye regionale planen.
- Høringsuttalelsene til planprogrammet vektla også at folkehelse bør komme tydeligere fram.

I følge informantene har NÆRTUR vært sentralt for fylkeskommunen lenge og de viser til FINKs mål om å sikre at alle innbyggere skal ha maksimum 500 meter til et grønt område/ turveg e.l.⁶ Friluftsliv i hverdagen vil bli svært synlig også i den nye planen for natur og friluftsliv, og inngår som et viktig element i fylkeskommunens arbeid med stedsutvikling og tettstedssatsing. Tilskudd til friluftsområder har som vist foran vært prioritert og vil bli videreført. En ny strategi er å finne ut hvordan man kan tilrettelegge for bedre turveitilpasning i slike områder.

For selve planarbeidet anser de det som viktig å holde styr på alle tema som skal inn i planen og som blir spilt inn, og å unngå dobbeltforvaltning. Dette innebærer f.eks. at friluftsliv-/ naturforvaltningsplanen ikke må sparke bena under andre regionale planer som den for kultur, universell utforming mm. Temaene må koordineres, og dette er balanse på en knivsegg. Folkehelse, idrett, universell utforming skal inn i planen, men kun som undertema. Arealdelen i den nye planen skal være mindre spesifikk enn det FINK var. Det skal bl.a. benyttes digitale temakart som er mer dynamiske og som kan oppdateres løpende. Spillemidlene er et av virkemidlene i den nye regionale planen og skal inngå i et eget virkemiddelkapittel. Her skal også håndheving tydeliggjøres. Planen er noe forsinket, men en høringsrunde er på trappene der interkommunale friluftsråd og mange kommuner er med. Det er en god arbeidsdeling og tett dialog mellom kommunene og friluftsrådene.

4.3.2 Hvorfor endring og oppsplitting av plan-temaene?

Bakgrunnen for en såpass drastisk endring av et opplegg som Miljøverndepartementet i godkjenningens brev omtalte som både interessant og forbilledlig da planen ble godkjent i 2005, har flere årsaker. I følge Regional planstrategi for Rogaland 2013 – 2016, (Rogaland Fylkeskommune 2013) har forvaltningsreformen bidratt til at man i dag står overfor nye ansvarsområder og utfordringer. Eksempler som nevnes er tilskuddsordninger og statlige retningslinjer, "fletting" med pågående planarbeid for folkehelse og fylkesdelplan for universell utforming, behov for mer konkret avklaring med tanke på reiseliv og landbruk, behov for total revisjon av idrettskapitlet, behov for vesentlig revisjon av naturvernkapitlet i henhold til ny lov om naturmangfold, behov for revisjon av handlingsplanene i gjeldende plan (Rogaland Fylkeskommune 2013, s. 15).

Intervjuene med representanter både fra idretts- og friluftslivssiden i fylkeskommunen underbygger kritikken. FINK ble i for stor grad en arealplan med vekt på naturvern og friluftsliv. Det fremkom også at FINK var bra for friluftslivet fordi det bl.a. ikke var en så spesifikk «gjøreliste» sammenlignet med den for idretten. I miljø saker ble bl.a. FINK brukt mye og referert til. Tiltakene knyttet til idretten og anleggsdelen var oppsummert i en liste. Dette var for lite dynamisk og ble i for liten grad knyttet opp mot kommunenes årlige handlingsplaner og ønsker. Idrettskapitlet har et langt kortere tidsperspektiv, mens friluftsliv har mye lengre. FINK burde hatt et langsiktig

⁶ For å ivareta friluftsliv i nærmiljøet la FINK bl.a. opp til at innbyggerne i byer og tettsteder skal ha tilgang til minst 3 km turveg i naturpregede omgivelser maksimum 500 meter fra boligen, og det ble også vektlagt at grønnstrukturen i alle bydeler/ større tettsteder skulle inneholde visse naturkvaliteter. For hvert av delmålene fremkommer det tydelig hva fylkeskommunen skal bidra til, f.eks. at kommunene lager grønnplasser, bedre informasjon osv.

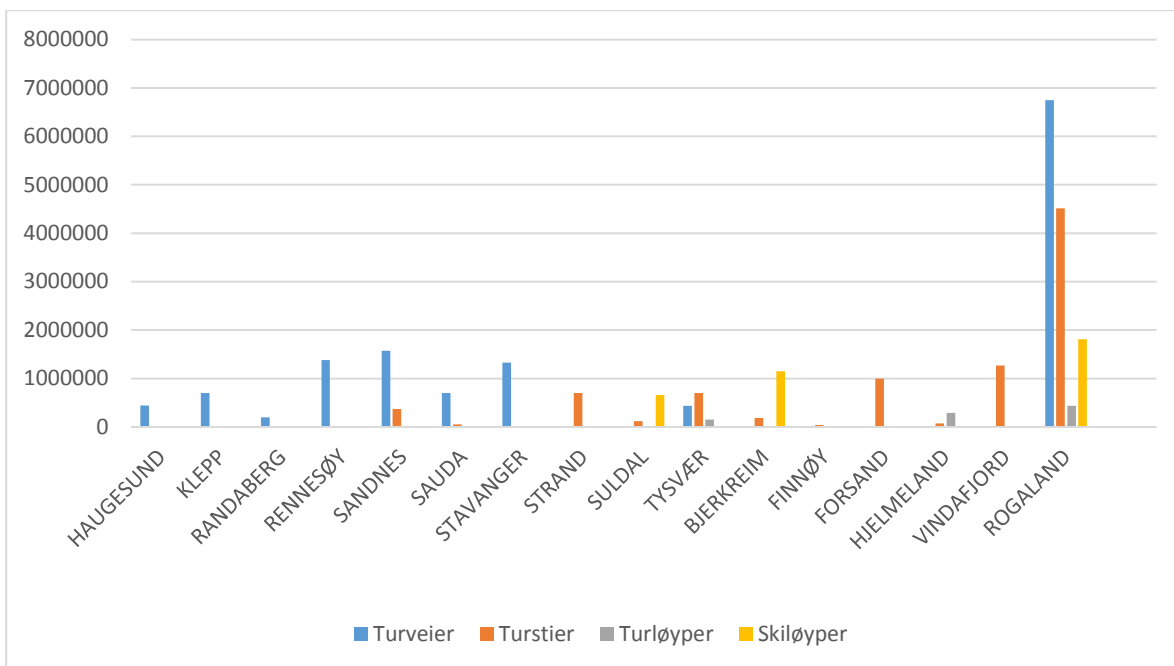
og et kortsiktig perspektiv. Det fremkom også at endringene har sammenheng med omorganisering i fylkeskommunen i 2012. Da ble idretts- og friluftlivssakene splittet og havnet i hver sin avdeling. Idrettssakene forble i Seksjonen for allmenn kultur mens friluftsliv og folkehelse ble flyttet til Planavdelingen, faggruppe levekår. Dette var et faglig ønske og man hadde også behov for å samle hele kulturfeltet i en plan.

På spørsmål om friluftslivet vil bli svekket og eventuelt nedprioritert i og med det nye opplegget, fremkom det i et av intervjuene at dette også har vært drøftet i fylkeskommunen. I følge denne informanten vil dette ikke skje fordi handlingsprogrammene samordnes. Et viktig poeng med det nye opplegget er nemlig at handlingsdelen i den regionale kulturplanen skal rulleres hvert år. Spillemidlene som skal brukes i de to planene blir samordnet årlig, og sakene blir behandlet i det samme politiske utvalget (Regional- og kulturutvalget). Det arrangeres også regionale møter i de fire regionene i Rogaland. Der deltar personer fra idrett, Fysak, friluftsliv mm, og fylkeskommunen har kontaktpersoner i hver kommune. I følge denne informanten er det viktig at andre enn idrettsrådene får uttale seg om spillemidlene. Intervjuene var ikke entydige på dette feltet, og det fremkom også en opplevelse fra andre informanter at den nye organiseringen av arbeidet hadde ført til mer sektorisering.

4.3.3 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen

For å nå ut til kommunene med informasjon om tilskuddsordninger har planavdelingen holdt kurs for kommuner og frivillige organisasjoner sammen med kultur- og folkehelse. Folkehelse blir fremhevet. De er godt organisert. Alle kommunene er med i partnerskap for folkehelse, og dette er en god informasjonsarena. Det blir i tillegg til informasjonsmøtene også sendt ut rundskriv til postmottak i kommunene, men informantene stiller spørsmål til hvor rundskrivene lander. En annen form for informasjon til det kommunale nivået er gjennom høringsvar og hjelp til kommunene i det konkrete planarbeidet. I Rogaland har de ikke noe fast opplegg for høring, men de er til rådighet når kommunene ber om det. Fra planavdelingens side medgir de at de kan bli bedre på informasjonsfronten.

I tillegg til informasjon og rådgiving ble også spørsmålet om fylkeskommunene kan påvirke lokale prioriteringer reist. Generelt blir det oppfattet som vanskelig å styre kommunene når det gjelder spillemidlene. Noen av informantene mente imidlertid at det har skjedd, men det var tidligere da FINK var en del av et felles ansvar der det var lettere å ivareta de lange linjene. I dag kan de til en viss grad styre gjennom de fylkeskommunale midlene. Utover dette styrer de gjennom fordelingsnøkkelen for tildeling av spillemidler. Da det ble åpnet for at disse også kunne brukes til friluftsliv, var Rogaland tidlig ute ved å angi at en andel av spillemidlene skulle gå til slike formål. Dette avspeiles i den vedtatt Kulturplanen der rammen som nevnt er på 5 % til Friluftsliv og Nærmiljøtiltak. Andre fylker har ifølge informantene vært flinkere til å utnytte spillemidler til f.eks. NÆRTUR-tiltak. En av årsakene er at de i Rogaland ikke har hatt så dårlig tilgang fra andre finansieringskilder. De har bl.a. hatt en stor fylkespott til friluftsliv. Figur 5 tyder imidlertid på at mange av Rogalandskommunene utnytter spillemidlene ganske aktivt til friluftsliv. I løpet av de siste 5 årene har 15 av 26 kommuner fått tildelt midler til tur-/NÆRTUR-tiltak.



Figur 5. Fordeling av spillemidler i Rogalandskommunene til TUR/NÆRTUR-tiltak i perioden 2011 -2014

4.3.4 Stavanger

Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022, vedtatt av bystyret 21.09.2009

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan etter pbl - Ordinære idrettsanlegg dominerer - Friluftsliv og NÆRTUR er prioritert, men ikke med spillemidler - Kopling til kommuneplanens arealdel er viktig - Idretten mer involvert i planprosessen enn friluftslivet 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Planen er utarbeidet av enhet for <i>Vei, park og idrett</i>. Friluftslivet deltok til en viss grad i prosessen.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Behandlet samlet, men revisjonen av planen er delt i fagplan for idrett (2014) og en plan for grønnstruktur (under oppstartning) som ikke behandles etter pbl.</p>
<p>NÆRTUR ivare tatt i mål</p>	<p>I stor grad. Mål om sammenhengende turveinett innen 500 m fra alle boliger</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>Til en viss grad gjennom deltakelse i referansegruppe.</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>I liten grad. Ikke utenom det som ligger i formulering av mål, se over.</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>Til en viss grad. Ingen kart i planen, men nødvendige registreringer på kart finnes og ble brukt i planarbeidet</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad. Årsaken er dels at turveinettet nå er utbygd slik at tilgjengelighetsmålet er oppfylt for 98 % av alle boliger og dels at mange turveier blir finansiert av egne, kommunale midler, bl.a. gjennom <i>Friområdeprosjektet</i> og andre tilskuddsordninger.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad, jf. ovenfor.</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>I stor grad, ikke minst for å legitimere satsingen på turveier</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.</p>	<p>Til en viss grad. Særlig kommuneplanens arealdel er viktig for å sikre grønnstrukturen (turveier).</p>
<p>Ivaretar KIF regionale føringer for NÆRTUR-tiltak?</p>	<p>Til en viss grad. Ikke kommentert i planen, men har tatt inn 500 meters målet fra regional plan</p>

4.3.5 Sola

Plan for Idrett og fysisk aktivitet. 2014 – 2024. Vedtatt av kommunestyret 21.05.2015

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunal temaplan - Friluftsliv og NÆRTUR er prioritert - Bredt sammensatt faglig prosess - Svak medvirkningsprosess, idretten mest aktiv - Bredt spekter av økonomiske virkemidler, bl.a. spillemidler - Tydelig kobling til kommuneplanen 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Arbeidsgruppe bestående av idrettsrådgiver, folkehelserådgiver og kommuneplanlegger supplert med personer fra park- og planavdeling. Politisk hovedansvar Utvalg for kultur, samfunnsutvikling og miljø.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Begrepet friluftsliv er tatt bort i overskriften, men ikke tatt ut av planen. Friluftsliv ansees som en del av fysisk aktivitet. Sola har egen kulturplan. Det er viktig å se idrett og friluftsliv samlet, særlig for å ivareta dem som ikke er organisert</p>
<p>NÆRTUR ivaretatt i mål</p>	<p>Ja, i stor grad. Mål om maks. 500 meter fra bolig til anlegg for egenorganisert aktivitet</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>I liten grad. Kun på høringer der de fikk få innspill. Idrettsrådet sentral, men de gjennomfører barnetråkk hvert 2. år.</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>Til en viss grad. Slike data foreligger, men brukes ikke på den måten fordi målet er at alle skal ha tilgang til et variert tilbud nær egen bolig.</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Ønskelig med informasjonskart til innbyggerne, men kart er ikke nødvendig i planprosessen fordi forholdene er så små</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I stor grad. 8 av 29 prioriterte anlegg er NÆRTUR-tiltak</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad. Turstiene Sola søker om er lange strekk med høyere standard enn det nærmiljøanleggsordningen gir rom for</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I stor grad. Bred gjennomgang av tiltakene og hvordan de påvirker planleggingen.</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>Ja i stor grad til turstier, men ikke til friluftslivstiltak generelt.</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.</p>	<p>Stemmer i liten grad. KIF er utnyttet aktivt for å sikre NÆRTUR.</p>
<p>Er prioriteringer av NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?</p>	<p>Ja i stor grad. f.eks. med målet om maks 500 meter til et anlegg for egenorganisert aktivitet, herunder, tursti o.l. Følger også opp andre regionale føringer som det vises til i KIF.</p>

4.3.6 Vindafjord

'Kommunedelplan for idrett, friluftsanlegg og kulturbygg' vedtatt høsten 2015.

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan - Mer fokus på friluftsliv og turgåing enn NÆRTUR: "Frisk i friluft-kommune" (utmark, fjell og fjord) - Mest fokus på spillemidler (inkl. Kulturhus) - NÆRTUR blir mer ivaretatt i reguleringsplaner, folkehelse-planen og kommuneplanen - Samarbeid med Friluftsrådet Vest og frivillig sektor 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Kulturansvarlig ledet arbeidet. Åpen invitasjon til innspill. Idrettsråd og Friluftsrådet Vest deltok</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Ja, behandla samla + kulturbygg. Mye idrettsanlegg. NB: rettferdighet bygdene imellom. 'Rike onkler' kan 'overstyre'</p>
<p>NÆRTUR ivaretatt i mål</p>	<p>I liten grad. Mer friluftsliv/turer enn NÆRTUR. Kommune med 9 bygder – utfordring. Ølen er kanskje nærmest å prioritere NÆRTUR.</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>I liten grad. Grendeutvalg. Har hatt orienteringsmøte. Med i Friluftsrådet Vest. Kommunen har årlige møter med lag og foreninger (behov, drift og vedlikehold).</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>I liten grad. Lite dokumentert; mer vekt på å presentere idrettslag og ulike aktiviteter (barn og unge er hovedmålgruppa).</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Vedlagte kart, men vanskelig å identifisere 'nærområder'. Følger primært kravene i veileder. Har en egen turkart-gruppe.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad. Ingen relevante for NÆRTUR</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad. Ingen relevante for NÆRTUR</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>I liten grad/ikke viktig.</p>
<p>Andre planer/ virkemidler viktigst for NÆRTUR</p>	<p>Stemmer i stor grad. Reguleringsplaner, Folkehelseplanen, Kommuneplanen er viktigst for NÆRTUR</p>
<p>Er prioriteringer av NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?</p>	<p>I liten grad</p>

4.4 Sør-Trøndelag

4.4.1 Regional planlegging for NÆRTUR

I Sør-Trøndelag er planlegging for NÆRTUR først og fremst knytta til egen plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv som ble utarbeidet i 2009 og revidert i redusert omfang i 2013, og som skal revideres på nytt i 2016 i ordinært omfang.

Det finnes også en regional folkehelseplan: *En håndbok i folkehelsearbeid. Regional folkehelseplan for Sør-Trøndelag (2014-2018)*. Dette er en overordnet plan for å skape en felles plattform for folkehelsearbeidet lokalt og regionalt, knyttet til de fire utfordringene: Kunnskap og kompetanse, organisering, ressurser og medvirkning. Planen går ikke inn på konkrete tiltak.

4.4.1.1 Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv i Sør-Trøndelag. Mål og retningslinjer for anleggsutvikling 2009-2012

Planen er en revisjon av tilsvarende plan for perioden 2005-2008. For å tydeliggjøre arbeidet med å videreutvikle gode anlegg for idrett og fysisk aktivitet, ble det valgt et større fokus på anlegg enn tidligere. Det ble forutsatt at arbeidet med fysisk aktivitet og helsefremmende arbeid og arrangement/frivillighet skulle ivaretas på annen måte, gjennom folkehelse/FYSAK arbeidet og initiativet Mesterskapsagent.

Visjonen for planen var: «Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv for alle i Sør-Trøndelag». Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av status og utfordringer for anlegg, inkludert anlegg for friluftsliv. Her påpekes det av friluftsanlegg, inkludert turveier/turløper i perioden 1998-2008 har fått 6 % av spillemidlene. Turveier/turløyper er ikke spesielt omtalt under verdigrunnlag eller prioriterte handlinger.

Planarbeidet har vært leda av enhet for kultur under avdeling for Regional utvikling. Det har vært regionale dialogmøter med kommuner og idrettsråd og med enkeltidretter og en høringsrunde av planforslag, før sluttbehandling i Kultur, idretts- og velferdskomiteen og fylkestinget.

4.4.1.2 Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv i Sør-Trøndelag. Mål for anleggsutviklingen 2013-2016.

Planen bygger på den samme beskrivelsen av anleggssituasjonen som i forrige plan. Målet er at «alle skal kunne utøve idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, gjennom gode og fremtidsrettede anlegg i hele fylket». Kommunene utfordres gjennom kartlegging og verdsetting av friluftsområder til å lage egne sti- og løypeplaner (tiltak 4). Både fylkeskommunen og kommunene må videreutvikle egen kompetanse for tradisjonelle og moderne friluftsanlegg (tiltak 8).

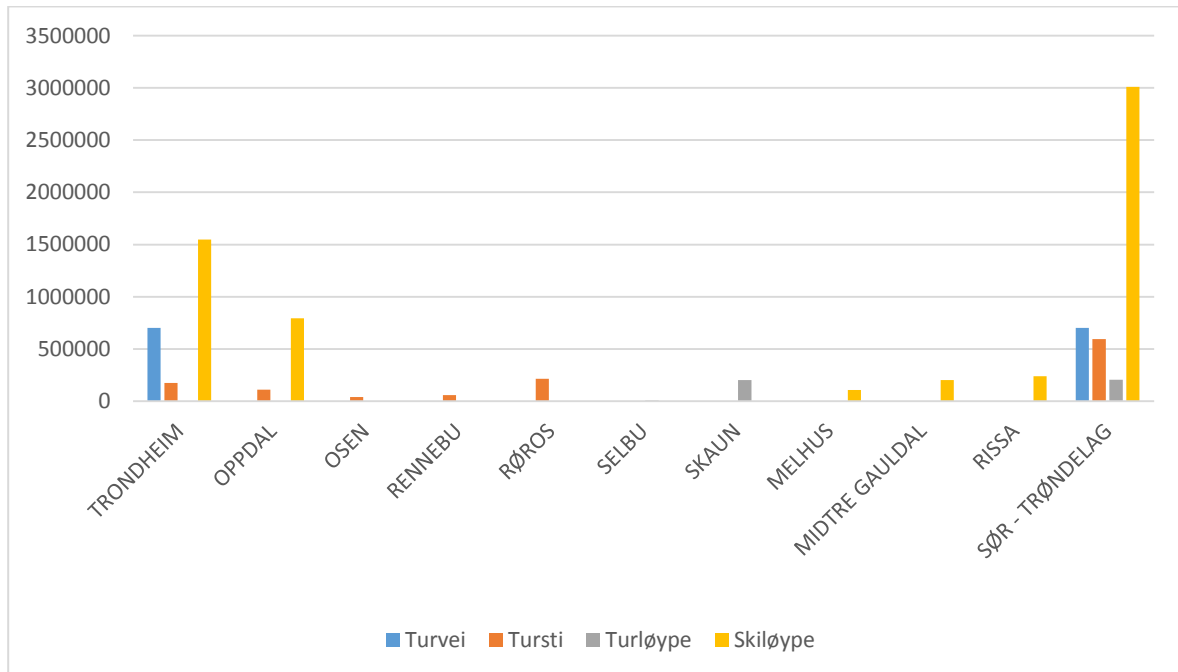
Planen skal revideres med oppstart høsten 2016. Da vil det sannsynligvis bli lagt større vekt på friluftsliv og turveier enn i gjeldende plan. Dette ble påpekt både av Forum for Natur og Friluftsliv og Trondheimregionens Friluftsråd i merknad til planen. Gjeldene plan sier at minimum 15 % av spillemidlene skal fordeles til nærmiljø og friluftsanlegg årlig. Denne andelen er ikke fulgt opp i praksis. I 2015 kom det inn to søknader på friluftsanlegg under ordinære anlegg.

4.4.2 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen

Fylkeskommunen følger stort sett de prioriteringene som blir gjort av kommunene i behandlingen av søknader om spillemidler. Det er kommunene som kjenner behovet best. Påvirkning skjer gjennom veiledning i det kommunale planarbeidet og ved vurdering av type anlegg når den samlede prioriteringslista for fordeling av spillemidler settes opp. Fylkeskommunen deltar på oppstartsmøtene for de kommunale planene. Det fører som regel til dialog også underveis i prosessen, og fylkeskommunen gir uttalelse til planene.

Økt andel av spillemidlene krever flere og bedre søknader enn i dag. Kartlegging av friluftsområder i kommunene og påfølgende sti- og løypeplanlegging i kommunene må følges opp med regionale og lokale veiledningsressurser. Ny tilskuddsordning for skilting og gradering av turløyper vil også bidra positivt til friluftslivet (Behandling av plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, Fylkestinget, 19.06.2013).

Figur 6 viser at av Sør-Trøndelags 25 kommuner har 10 kommuner fått tildelt midler til tur-/NÆRTUR-tiltak de siste 5 årene. Vi ser at det er skiløyper som er den klart dominerende anleggstypen og at det i denne perioden bare er storbyen Trondheim som har fått tilskudd til turveier.



Figur 6. Fordeling av spillemidler i Sør-Trøndelag til TUR/NÆRTUR-tiltak i perioden 2011 -2014

4.4.3 Trondheim

Plan for idrett, friluftsliv og friområder 2009-2016, med handlingsprogram 2009-2012, vedtatt av bystyret 04.12.2008

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan etter pbl - Friluftsliv og turveier er viktige i målene, men lite synlige i handlingsprogrammet - Mange turveier bygges uten spillemidler - Bare idretten direkte involvert i planprosessen 	 <p>A word cloud featuring various terms related to sports and recreation, such as 'IDRETTSSANLEGG', 'KUNSTGRESSBANE', 'TURVEIER', 'ANLEGG', 'FRILUFTSLIV', and 'SKOLEKART'. The words are arranged in a circular pattern with varying font sizes and colors (mostly shades of green and grey).</p>
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Planen er utarbeidet av enhet for <i>Idrett og friluftsliv</i>. Alle idrettslagene ble invitert til å komme med innspill i prosessen.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Behandlet samlet, men revisjonen av planen er delt i <i>Plan for idrett og fysisk aktivitet</i> (2015) og <i>Plan for marka, grønnstruktur og nærmiljøanlegg</i> (under arbeid) som ikke behandles som kommunedelplan etter pbl.</p>
<p>NÆRTUR ivarettet i mål</p>	<p>I stor grad, planens hovedmål er at kommunen skal tilrettelegge «idrettsanlegg/turstier og friområder»</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>Til en viss grad</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>Til en viss grad. Det finnes kartoversikt over eksisterende og planlagte idrettsanlegg, men som ikke vist i planen.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad. Årsaken er delvis at mange turveier blir bygd uten spillemidler, finansiert av egne midler.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad, jf. ovenfor.</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>Til en viss grad</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.</p>	<p>Til en viss grad. Grønnstrukturen og turveier blir formelt sikret gjennom kommuneplanens arealdel.</p>
<p>Ivaretar KIF regionale føringer for NÆRTUR-tiltak?</p>	<p>I liten grad. Ikke kommentert i planen.</p>


4.4.4 Orkdal

Plan for Idrett og fysisk aktivitet 2009-2013, vedtatt av kommunestyret 17.12.2008

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan etter PBL - Først og fremst en plan for ordinære idrettsanlegg. - Anleggene blir styrt av idretten - Bare de største turveianleggene blir spillemiddelsøkt - Grendemøter er viktige i planprosessen 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Planen er utarbeidet av enhet for Kultur og fritid. Friluftslivet deltok ikke i prosessen, bortsett fra gjennom tre åpne gren-demøter.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Samlet</p>
<p>NÆRTUR ivare tatt i mål</p>	<p>Til en viss grad, men ingen av 8 delmål dreier seg om NÆRTUR</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>Til en viss grad. Behovene kommer gjennom planprosessen, først og fremst fra idretten, det organiserte friluftslivet og funksjonshemmede, og som innspill fra grendemøtene.</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>I liten grad.</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>Til en viss grad. Ingen kart i planen, med nødvendige regi-streringer på kart finnes og ble brukt i planarbeidet.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad. Prioriteringen fulgte allerede godkjente spille-middelsøknader. 3 av 14 ordinære anlegg er opprusting av lysløyper. Mindre anlegg, som mange turveier, blir ikke spillemiddelsøkt.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad, jf. ovenfor.</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I liten grad.</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>I stor grad, først og fremst for de store anleggene.</p>
<p>Andre planer / virkemidler viktigst for NÆRTUR</p>	<p>Til en viss grad. Særlig kommuneplanens arealdel med grønn-struktur og, rapporten: <i>Gå og sykle i Orkdal. Strategier for øket gang- og sykkeltrafikk frem mot 2040.</i></p>
<p>Ivaretar KIF regionale føringer for NÆRTUR-tiltak?</p>	<p>I liten grad. Ikke kommentert i planen.</p>

4.4.5 Selbu

Handlingsplan for fysisk aktivitet, idrett, friluftsliv og anleggsutvikling i Selbu 2010-2014, vedtatt av kommunestyret 13.09.2010

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan etter pbl - I stor grad basert på innspill fra idrettslagene - NÆRTUR er et lite brukt begrep i kommunen - NÆRTUR er i liten grad behandlet i planen 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Planen er utarbeidet av enhet for <i>Næring, landbruk og kultur</i> med idrettslagene og Idrettsrådet som aktive deltakere.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Samlet.</p>
<p>NÆRTUR ivaretatt i mål</p>	<p>Til en viss grad. Et overordnet mål er at alle skal gis mulighet til å drive fysisk aktivitet og friluftsliv.</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>I liten grad, nærtur er et lite brukt begrep i Selbu: «det er bare å gå rett ut i naturen!» Medvirkning basert på innspill for idrettslagene.</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>I liten grad</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Anleggskart finnes, men er ikke vist i planen.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljø-anlegg</p>	<p>I liten grad.</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I liten grad</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>I liten grad, spillemidlene blir først og fremst brukt til idrettsanlegg</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR –</p>	<p>I liten grad. NÆRTUR lite på dagsorden, turmulighetene «ligger der». Løypenettet er godt utbygd</p>
<p>Ivaretar KIF regionale føringer for NÆRTUR-tiltak?</p>	<p>I liten grad. Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv i Sør-Trøndelag. Mål og utvikling for anleggsutvikling er nevnt blant Politisk grunnlag.</p>

4.5 Nordland

4.5.1 Regional planlegging for NÆRTUR

Nordland fylkeskommune har valgt å ikke satse på en egen regional plan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv m.mm, men snarere på en rekke handlingsplaner og strategier. Disse er stort sett linket opp mot Fylkesplan for Nordland 2013 – 2015 Regional plan. Blant planens 3 målområder Livskvalitet, Livskraftige lokalsamfunn, og Regioner og verdiskaping/kompetanse er det særlig de to første som er relevante for NÆRTUR. I forbindelse med begge målene løftes fysisk aktivitet og rekreasjon fram bl.a. i et nærmiljøperspektiv. Ingen av disse målområdene er konkretisert, og med utgangspunkt i Regional planstrategi for 2012 – 2016 (Regional planstrategi for Nordland 2012 – 2016 Mitt Nordland – mi framtid) ser det ut til at følgende planer/ strategier har størst betydning for NÆRTUR:

4.5.1.1 Handlingsplan folkehelsearbeid 2013 – 2016

I prinsippet er det denne planen som samordner hele feltet fysisk aktivitet i Nordland, og tiltak i nærmiljøet har fått høy prioritet. Planen har til sammen 14 resultatområder hvorav 7 berører NÆRTUR. For hvert resultatområde foreligger det strategier, delmål og en tabell med helt konkrete tiltak. Oppsummeringen under gir en kortfattet og ikke utfyllende oversikt over de to viktigste resultatområdene for NÆRTUR; Resultatområde 10 Bo- og nærmiljø og Resultatområde 11 Fysisk aktivitet.

Resultatområde 10 Bo- og nærmiljø: For å oppnå fysisk aktivitet og naturopplevelse i hverdagen for alle er det viktig å legge opp til enkle og attraktive valg, f.eks. sammenhengende gang- og sykkelveier, stier, park- og grøntområder i bo- og nærmiljøet. Arealer som grenser opp til sjø, vann og vassdrag er særlig verdifulle og bør sikres og tilrettelegges for allmenn bruk. Områdene i nærmiljøet bør i sterkere grad sikres gjennom kommunal arealplanlegging. Her oppgis det at arbeidet med å kartlegge og verdsette friluftslivsområder i alle kommuner i Nordland gir kommunene et godt verktøy til å sikre areal og legge til rette for friluftsliv i nærmiljøet.

De viktigste forslagene til NÆRTUR-tiltak er å:

- Kartlegge og verdsette friluftslivsområder, med vekt på tettstedsnære områder innen 2014.
- Analyse av grøntområdestruktur i kommuneplanens arealdel for alle gjeldende kommuneplaner.
- Utvikle og formidle informasjonsmateriell knyttet til friluftsliv i bo- og nærmiljø.
- Gjennomføre testing av ny veileder for utvelgning av aktuelle friluftslivsområder for statlig sikring.
- Integre helse og miljørelaterte tiltak i alle prosjekt vedrørende tettstedsutvikling
- Oppfordre kommunene til å ta i bruk metoden Barnetråkk.

Resultatområde 11 Fysisk aktivitet omfatter følgende tre hovedtema friluftsliv og naturopplevelse, aktiv transport og anlegg for idrett og egenorganisert aktivitet.

For deltema friluftsliv og naturopplevelse er det et mål at alle Nordlandskommuner skal ha minst én turløype i hvert tettsted/bydel som ligger maks 500 m fra større boligområder. Fylkeskommunen ønsker også å oppnå en tredobling i antall anlegg som får tilskudd fra spillemidlene som går til friluftslivsrelatert tilrettelegging i tettstedsnære områder. Man ønsker også at alle regioner i Nordland skal ha et regionalt friluftsråd, og 75 % av kommunene skal ha utarbeidet en kommunal sti- og løypeplan.

De viktigste NÆRTUR- tiltakene er:

- Å stimulere til utarbeiding av kommunale eller regionale sti- og løypeplaner.
- Gjennomføre årlige møter med frivillig sektor (FNF).
- Støtte utviklingen av kommunale og lokale trim og Toppturopplegg.

- Gjennomføre regionale kurs og møter med kommunene med hensikt å øke antall søknader om spillemidler til friluftsliv.
- Forskningsprosjekt med sikte på å vise effekten av målrettet tilrettelegging og informasjonsarbeid for bostedsnære stier og løyper.

For deltema aktiv transport er det et mål at Nordland oppnår en andel på 8 % aktiv transport og at 80 % av barn og unge i Nordland går eller sykler til skolen. Dessuten: ingen drepte eller meget alvorlig skadde syklende, gående og andre myke trafikanter. Videre skal alle byer og tettsteder med over 3000 innbyggere ha vedtatt plan for sammenhengende hovednett for aktiv transport (sykkel og gange), mens 10 byer og tettsteder i Nordland skal ha status som Sykkelby.

De viktigste NÆRTUR-tiltakene for aktiv transport er:

- Utarbeide handlingsprogram for aktiv transport i tråd med regional transportplan 2013-2024.
- Medvirke til oppfølging av prioriterte tiltak vedtatt i handlingsplan for aktiv transport
- Deltakelse i Nasjonalt nettverk for sykkelbyer i Norge.
- Stimulere og motivere kommuner til deltakelse i Nasjonalt nettverk for sykkelbyer.
- Sikre skolevegene for å oppnå trafiksikre skoleveger. Formidle erfaringer fra prosjektet "Aktiv og trafiksikker skoleveg"
- Kartlegge eksisterende gang- og sykkelvegnett.

For deltema Idrett blir det understreket at spillemidlene er en av fylkeskommunens største tilskuddsordninger og omfatter 45-50 mill. kr årlig for Nordlands del. Staten gir mange føringer med hensyn til midlenes formål, men fylkeskommunene kan utforme sin egen politikk i bruken av disse rammer. Planen oppgir at det er innledet et samarbeid med Nordland idrettskrets med sikte på å få på plass et kriteriesett for disponering av spillemidler som er bedre tilpasset Nordlands utfordringer. Her er det sentralt å ta hensyn til status for ulike anleggskategorier og anleggstyper, idrettens behov for anlegg, offentlig sektors ansvar og behov for økt fysisk aktivitet, geografisk fordeling, tilrettelegging for ulike aldersgrupper. Det er viktig at kommunen balanserer den spesialiserte tilrettelegging for relativt få brukere med tilrettelegging mer tilpasset allmennhetens behov for egenorganisert aktivitet.

Det er et mål i planen å motivere kommunene til å prioritere egenorganisert aktivitet høyere. Viktige delmål for NÆRTUR er at det foreslås å utarbeide nytt politisk grunnlag og sett av kriterier for fordeling av statlige spillemidler. Dette er gjennomført og blir beskrevet under. Fylkeskommunen ønsker også at 60 % av kommunene skal ha påbegynt realisering av tiltak fra egen kommunal sti- og løypeplan.

Alle kommuner skal videre utvikle/ videreføre en helhetlig, tverretattlig og planforankret politikk for fysisk aktivitet og naturopplevelser, inkludert anlegg. Et viktig konkret tiltak er å utarbeide det forannevnte politiske grunnlaget og nye kriterier for fordeling av spillemidler.

4.5.1.2 Retningslinjene for fordeling av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet vedtatt av Fylkestinget 1.desember 2014

Retningslinjene ble vedtatt av Fylkestinget i Nordland, og er en direkte oppfølging av Handlingsplanen for Folkehelse, deltema idrett. De er basert på målet om at alle skal gis mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i form av trening og mosjon. Videre heter det at tilgangen på trenings- og mosjonstilbud skal virke sosialt utjevne. Spillemidlene skal prioriteres på tiltak/ anlegg for barn, ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive. I følge retningslinjene bør organisert idrett ha et hovedansvar for å prioritere nye trenings- og konkurranseanlegg for egen virksomhet og også fylle disse med aktivitet. Men det offentlige må ha hovedansvaret for å legge til rette for egenorganisert aktivitet. Det store aktivitetspotensialet som ligger i en bedre utbygging av turstier, turveger, turløyper og ulike aktivitetsparker lokalisert nært opp til byer, tettsteder og bomiljø blir fremhevet av Fylkestinget. Og videre heter det at en bedre tilrettelegging av parker for sosial og fysisk aktivitet også vil appellere til mer flerkulturell aktivitet og medvirkning. Fylkes-

rådet tilrår at samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene om verdikartlegging av utmark og planlegging og utbygging av kommunale turrutenett fortsetter. Målet må være at alle kommuner utarbeider plan om kommunalt turrutenett som del av kommunal anleggsplanlegging.

Fylkestinget ønsker ikke å videreføre tidligere praksis med å avsette en viss prosentandel til ulike anleggstyper, men man vil heller at spillemidlene skal fordeles etter reelle behov slik de fremkommer i de kommunale behovsvurderingene slik det fremgår av kulturdepartementets plankrav.

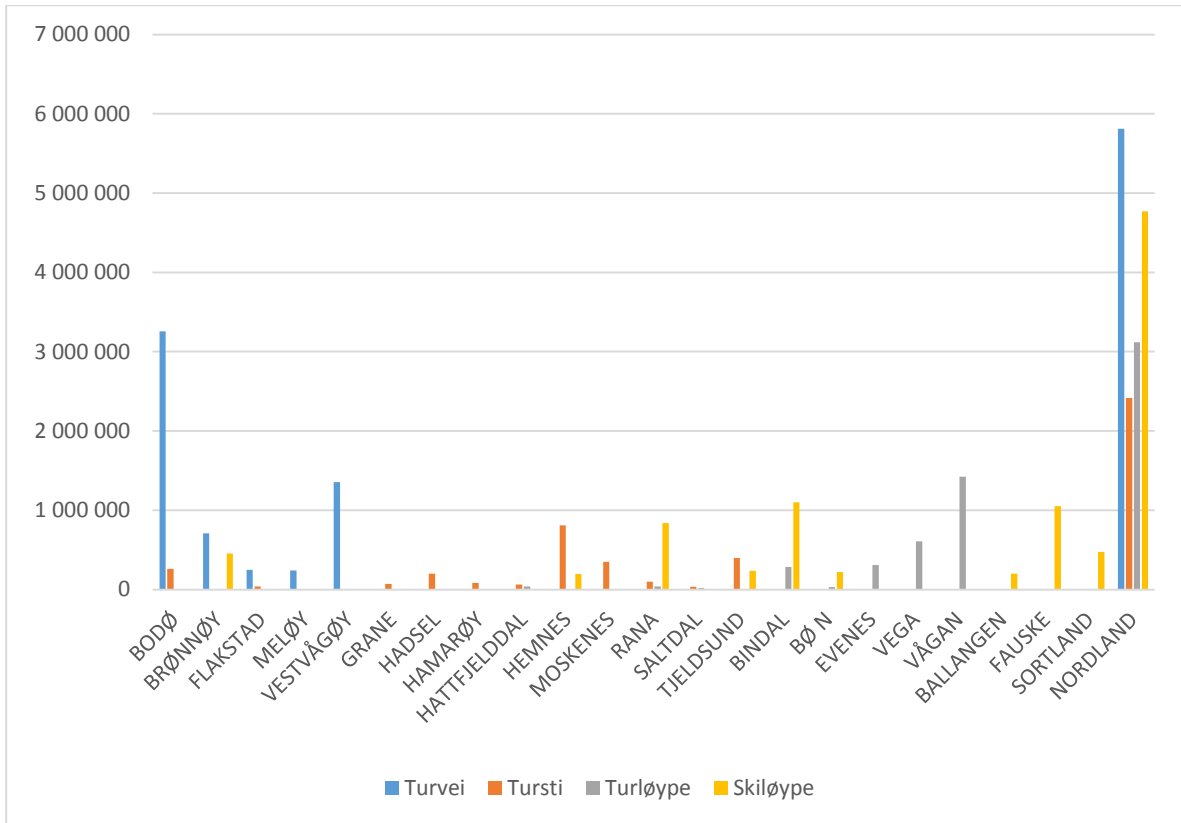
4.5.2 Generelt om fylkeskommunens arbeid med NÆRTUR tilknyttet spillemiddelordningen

I følge vår informant, som er ansvarlig for spillemidlene i Nordland fylkeskommune, har alle kommuner inngått samarbeidsavtaler med fylkeskommunen om folkehelsearbeidet. Arbeidet med NÆRTUR er forankret her og har ubetinget støtte fra de regionale politikerne, men er også godt forankret lokalt, både politisk og administrativt. Dette har en lang historie, og Salten Friluftsråd har vært sentral pådriver. I dag finnes det 6 regionale friluftsråd i Nordland og samarbeidet med dem er uvurderlig. Det er et ønske å få etablert friluftsråd i alle deler av fylket som i dag har til sammen 43 kommuner.

For å nå ut til kommunene arrangeres det årlige konferanser der kommunene deltar. NÆRTUR-temaet er alltid på kartet. I tillegg arbeider fylkeskommunen aktivt for å nå kommunene gjennom tilrettelagt informasjonsmateriale. Det er også opprettet en egen nettside og all informasjon og alle aktuelle rapporter legges ut der. I tillegg uttaler de seg systematisk til alle de kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet. De er ikke så opptatt av at veiledningen fra Kulturdepartementet følges til punkt og prikke; «de kan tenke selv» (kommunene). Generelt er de opptatt av en helhetlig tilnærming i Nordland. Det handler ikke bare om anlegg og anleggsplaner – stimulering til aktivitet er like viktig, også i nærmiljøet. Her er dessuten skillet mellom idrett og friluftsliv mer utvasket, men friluftsliv i slike områder handler i stor grad om areal og god tilrettelegging. Derfor har de som mål at alle skal ha en turløype maksimum 500 meter fra boligen.

De har nedsatt en egen «virkemiddelgruppe» på regionalt nivå der de ser på alle tilskuddsmidlene som fylkeskommunen rår over samlet innenfor kultur, miljø, folkehelse, idrett, friluftsliv osv. Der vurderer de søknadene i fellesskap, og hvis noen har søkt på feil ordning så hjelper de til slik at søknaden kommer til rett ordning. Målet er å gi alle trygg og god behandling.

Det er også et mål i Nordland at 25 % av spillemidlene skal gå til nærmiljøanlegg, som altså inkluderer mange anleggstyper (inkludert noen NÆRTUR-relevante). I dag utgjør nærmiljøanleggene ifølge ansvarlig for spillemidlene i fylkeskommunen bare 5 – 6 %. De ønsker å påvirke kommunene, men er opptatt av at dette skal foregå i dialog med dem. Figur 7 gir en oversikt over søknadene til NÆRTUR-tiltak i Nordland fylke. Til sammen 22 av Nordlands 43 kommuner har fått tildelt spillemidler til NÆRTUR-tiltak de siste 5 årene, dvs. halvparten av kommunene. Mest har gått til turvei, en av de kategoriene som skal ha mest opparbeiding og har krav om UU.



Figur 7. Fordeling av spillemidler i Nordlandskommunene til NÆRTUR-tiltak.

For øvrig har Nordland fylkeskommune vært aktiv i arbeidet med å utvikle pilotprosjekter for det nasjonale nivået. Et eksempel på dette er kartleggingen av verdifulle friluftslivsområder. For tiden har de et nytt prosjekt på gang; kommunale sti- og løypeplaner der målet er å utarbeide en mal for slikt arbeid.

4.5.4 Sortland

Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2014 – 2017, vedtatt 13.02.2014

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan, ikke ta snarveier når det gjelder folkehelse! - Bred prosess - Tydelig fokus på NÆRTUR, men ikke konkretisert i tiltaksliste - Spillemidlene ikke viktige, andre midler finnes til NÆRTUR-tiltak - En plan ikke viktigst, må sees samlet Men KIF viktig for NÆRTUR - NB. Kommunal planstrategi 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Fritidsleder fra Kultursiden (prosjektledelse), oppvekstsektoren, teknisk sektor v. park/ drift, omsorgssektor v. folkehelsekoordinator. Nært samarbeide med planavdelingen.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>I samme plan. Viktig å se feltet samlet</p>
<p>NÆRTUR ivare tatt i mål</p>	<p>I stor grad ivare tatt.</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>I stor grad. Barnetrakk (helt uvurderlig), medvirkningsmøter med ungdomsrådet, idrettsrådet, dialogmøter med diverse lag og foreninger også friluftslivs- og landbruksorganisasjoner. Nasjonalforeningen. Spørreskjemaundersøkelse til alle idrettslag.</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>I liten grad. Helsedata o.l. mest brukt som argumentasjon for tiltak. Sortland er ikke så stort. De fleste har NÆRTUR- tilbud i bakgården.</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Hovedsakelig som informasjon. Kart i tråd med veileder.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I liten grad. Store anlegg som har stått lenge på prioriteringslisten måtte komme først. Store anlegg spiser lett opp ordinære midler.</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljø-anlegg</p>	<p>I liten grad. De hadde penger fra annet hold, Gjensidigestiftelsen, gjennom Vesterålens friluftsråds kart- og stiprosjekt. Dessuten, man trenger frivillige.</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>Til en viss grad konkretisert og operasjonalisert.</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>Ikke viktige. NÆRTUR er med som tiltak i KIF, men ikke finansiert av kommunene eller spillemidler. Se foran</p>
<p>Andre planer/ virkemidler viktigst for NÆRTUR</p>	<p>Stemmer i stor grad. F.eks. i god planstrategi, arealplaner, Sentrumsplanen, Friluftsrådets arbeid mm</p>
<p>Er prioriteringer av NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?</p>	<p>I liten grad. Regionale mål etc. nevnes ikke. Kun DNTs forslag om maks 500 meter til tursti fra bolig</p>

4.5.5 Alstahaug

Kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelse 2013 – 2016, vedtatt 6.02.2013.

<p>Kortfattet karakterisering av planen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunedelplan, alternativer ikke drøftet - Bred faglig prosess, problem med plankompetansen i små kommuner, og lite kapasitet - NÆRTUR i stor grad ivaretatt ved et stort stiprosjekt, andre store prosjekter spiser opp midlene - Spillemidlene viktige for de store stiprosjektene - Andre planer vel så viktige som KIF 	
<p>KIF og den kommunale planprosessen</p>	<p>Arbeidsgruppe: Enhetsleder kultur (leder), Kultursekretær (sekretær), Planavdeling, Frisklivscentralen, Alstahaug idrettsråd, Folkehel-sekoordinator. Planutvalget var styringsgruppe.</p>
<p>Friluftslivs- og idrettstiltak i samme plan</p>	<p>Har ikke vært drøftet i Alstahaug, men bør kunne vurderes. Skal kulturetaten drive med friluftsliv?</p>
<p>NÆRTUR ivaretatt i mål</p>	<p>I stor grad. Men NÆRTUR er i større grad ivaretatt i andre planer</p>
<p>Behovsvurdering for NÆRTUR-tiltak basert på medvirkning</p>	<p>Til en viss grad, primært knyttet til høring og folkemøte med få deltagere</p>
<p>Behovsvurdering basert på demografiske data, helseprofil, aktivitetsbehov mm</p>	<p>Til en viss grad. Helsedata brukes i argumentasjonen, tellere dokumenterer bruk.</p>
<p>NÆRTUR – tiltak og bruken av kart</p>	<p>I liten grad. Et pliktlop. Kulturavdelingen har ikke kompetanse</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste ordinære anlegg</p>	<p>I stor grad. Mange av tiltakene er knyttet opp mot tursti Åsen som krever tyngre tiltak og er tilgjengelig for «alle» i Sandnessjøen</p>
<p>NÆRTUR-tiltak på prioritert liste nærmiljøanlegg</p>	<p>I liten grad. Enklere tiltak får de fra andre kilder</p>
<p>Er sammenhengen mellom KIF og andre planer i kommunen beskrevet?</p>	<p>I liten grad. Generell gjennomgang av planer, ikke hvordan</p>
<p>Hvor viktige er spillemidlene for NÆRTUR?</p>	<p>Spillemidlene er viktige særlig for de store NÆRTUR-tiltakene</p>
<p>Andre planer/ virkemidler er viktigst for NÆRTUR.</p>	<p>Stemmer til en viss grad. Andre planer er viktige for å bevare arealene, bl.a. grønnstrukturplan og kommuneplanen. Planer i andre sektorer også viktige, f.eks. landbruket. Samt sykkelplanen.</p>
<p>Er prioriteringer av NÆRTUR-tiltak i den regionale planen fulgt opp?</p>	<p>I liten grad. Viser ikke til dette planarbeidet, men har fokus på egenorganisert aktivitet. På tiltakssiden er Sti- og løypeplan ført opp på ikke prioritert liste.</p>

5 Oppsummering og diskusjon

5.1 NÆRTUR og det regionale nivået

Ifølge veilederen fra 2014 ønsker Kulturdepartementet (2014, s. 20) at fylkeskommunene skal ta en mer aktiv del i utformingen av idretts- og friluftspolitikken på regionalt nivå. Vi tolker dette som et ønske om at fylkeskommunen skal bidra både gjennom de regionale planene som departementet ber om og generelt gjennom det daglige arbeidet med spillemidler og den generelle friluftslivspolitikken som de fikk ansvaret for i 2010. Under oppsummerer vi først om og hvordan NÆRTUR er behandlet i regionale planer. Deretter gir vi en oversikt over hvordan våre fem fylker arbeider med spillemiddelordningen og NÆRTUR. Til slutt har vi forsøkt å se i hvilken grad fylkeskommunene har lyktes i å påvirke kommunene til å arbeide med NÆRTUR og på hvilken måte.

5.1.1 NÆRTUR i de regionale planene

Tabell 2 gir en forenklet, men samlet oversikt over hvordan våre fem fylkeskommuner arbeider på plansiden med NÆRTUR-temaet. For mer detaljer, vises det til beskrivelsene om arbeidet i hvert enkeltfylke. Slik det fremgår av tabell 2 er det stor variasjon mellom fylkeskommunene i hvordan idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv og dermed også NÆRTUR blir behandlet.

Tabell 2 Spillemidlene i Regionale planer for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv mm

	Østfold	Oppland	Rogaland	Sør-Trøndelag	Nordland
Felles regional plan					
Temaet delt					
I andre planer					

Østfold og Sør-Trøndelag har regionale planer som omfatter både idrett og friluftsliv. Rogaland har gått fra en felles plan (FINK) til å dele temaene i to planer, en Kulturplan der idrett inngår som en del av et utvidet kulturbegrep, og en plan for friluftsliv og naturforvaltning. Kulturplanen er lite konkret når det gjelder NÆRTUR-temaet, bortsett fra målet om at 5 % av alle spillemidlene i Rogaland skal gå til friluftsliv. Virkemidlene for naturforvaltning og friluftsliv, herunder spillemidlene, skal inngå i et eget virkemiddelkapittel i planen for idrett og friluftsliv. Behandlingen av NÆRTUR-anlegg er dermed avhengig av god plan- og sektorovergripende samhandling i Rogaland. Mens Kulturdepartementet i sin veiledning i økende grad ser på helhetlig planlegging inkludert arealbruk som viktig for hele feltet idrett, fysisk aktivitet, så går m.a.o. Rogaland i motsatt retning. Argumentet deres for deling er at idrett i større grad handler om anlegg, mens friluftsliv og naturvern handler om arealer.

Nordland og Oppland har valgt å gå «motsatt veg» av hva Rogaland har gjort, og det er folkehelse som er det samlende temaet. I Oppland har en vektlagt det overordna med 'sunne levevaner', 'fysisk aktivitet i alle grupper' og ellers nevnt verdien og stimulering av 'friluftsliv' gjennom 'ulike tilskuddsordninger', men det er ikke lagt regionale føringer for bruken av spillemidlene. NÆRTUR-temaet er uansett ulikt behandlet i disse to fylkeskommunenes planarbeid. Oppland har ingen regional plan som samler idrett og fysisk aktivitet. I de (potensielt) relevante planene er NÆRTUR lite eller ikke nevnt (Regional plan for folkehelse og Strategiplan for idrett). I fylkesutvalget i Oppland vedtok en nylig (ved rullering av handlingsprogrammet for den regionale folkehelseplanen, februar 2016) å ikke utvide samarbeidet til også å inkludere friluftslivs- og naturvernorganisasjoner (noe som var blitt foreslått av et medlem i fylkesutvalget). Den planen som kan få en viss betydning for NÆRTUR er *Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland*. Nordland har valgt å ikke satse på en egen regional plan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv mm, men snarere på en rekke handlingsplaner og strategier. Disse er stort sett linket opp mot

Fylkesplan for Nordland 2013 – 2015 Regional plan. Den viktigste planen for NÆRTUR er Handlingsplan folkehelsearbeid 2013 – 2016. I prinsippet er det denne planen som samordner hele feltet fysisk aktivitet i Nordland, og tiltak i nærmiljøet har fått høy prioritet. Føringer for tildeling av spillemidler er gitt i «Retningslinjene for fordeling av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet vedtatt av Fylkestinget 1. desember 2014».

5.1.2 Fylkeskommunens arbeid med spillemiddelordningen og NÆRTUR

Det varierer om det foreligger føringer for hvordan spillemidlene skal fordeles i våre fem fylkeskommuner. Oppland har ingen føringer for bruken av spillemidler hverken til NÆRTUR eller friluftsliv generelt, men har en praksis som avdekker høyere innvilgningsprosent på nærmiljøtiltak enn på ordinære tiltak (men de aktuelle og omsøkte nærmiljøtiltakene er i liten grad NÆRTUR-relevante). Østfold har ikke vedtatt hvor stor andel av spillemidlene som skal gå til friluftsliv, men de bruker verbale formuleringer som viser at dette er vektlagt. Her er nasjonale føringer viktige i argumentasjonen. Rogaland har som mål i den forannevnte Kulturplanen at 5 % av alle spillemidler i fylket skal gå til friluftsliv og nærmiljøanlegg. I Sør-Trøndelag er det et mål om at minimum 15 % av spillemidlene skal gå til nærmiljø og friluftslivsanlegg årlig. Målet har vært vanskelig å oppnå, bl.a. fordi det ikke kommer inn nok søknader. I Nordland har helt siden 2005 hatt en målsetting om at 25 % av spillemidlene skal gå til tiltak i nærmiljøet, men foreløpig er det bare 6 – 7 % som går til slike formål. Der ønsker de imidlertid ikke at en fastsatt andel av midlene skal gå til spesifikke anleggstyper. De ønsker heller at prioriteringene skal følge behovsvurderingene og vil derfor vektlegge arbeidet med disse mer fremover. Dette viser at det ikke bare er føringene som varierer, men også ambisjonsnivået. Selv der ambisjonsnivået er høyt som i Nordland og Sør-Trøndelag, ser det ut til å være vanskelig å få opp andelen søknader bl.a. til NÆRTUR-anlegg. Økt vektlegging av reelle behovsvurderinger slik man ønsker å få til i Nordland er muligens en like fruktbar veg å gå.

Spørsmålet er uansett i hvilken grad og hvordan fylkeskommunene arbeider for å endre praksis i kommunene. Informasjonen fra de fem fylkeskommunene vi har undersøkt tyder på at man i liten grad påvirker kommunenes prioriteringer. En av informantene mener at det finnes en åpning for å gjøre det, og ifølge en annen skal det ha skjedd tidligere. Men det er enighet om at den beste måten å påvirke er ved hjelp av god dialog og informasjon. En viktig måte å få til dette på er gjennom samlinger for kommunale og regionale saksbehandlere og politikere. Slike samlinger organiseres både gjennom fylkeskommunens medarbeidere innen folkehelse og planlegging, men delvis også medarbeidere innen idretts- og friluftslivsliv. I noen fylker foregår slike samlinger regionvis, f.eks. i Rogaland og Nordland. Samlinger organisert gjennom fylkets folkehelsearbeid ser ut til å ha vært særlig effektivt (Rogaland). I Østfold har felles samlinger mellom Akershus og Østfold vært en suksess fordi dette motiverer og gir inspirasjon til nye løsninger.

Fylkeskommunene har også direkte kontakt med kommunene i konkrete plansaker. Dette foregår på ulike måter. En vanlig måte er rådgiving i konkrete planprosesser. I Sør-Trøndelag bidrar fylkeskommunen til prioriteringer ved å delta på oppstartsmøter for alle KIF-planer i tillegg til rådgivning underveis. Høringsuttalelser kan også være en viktig måte å påvirke prioriteringene på, men her varierer praksis. Nordland og Sør-Trøndelag uttaler seg til alle KIF-planer, mens i de andre tre fylkeskommunene uttaler de seg hvis de har kapasitet, eller hvis de blir spurt. Den dårligste løsningen blir oppgitt å være rundskriv til postmottak – for hvem får rundskrivet?

5.1.3 Fylkeskommunale ambisjoner – og kommunale prioriteringer

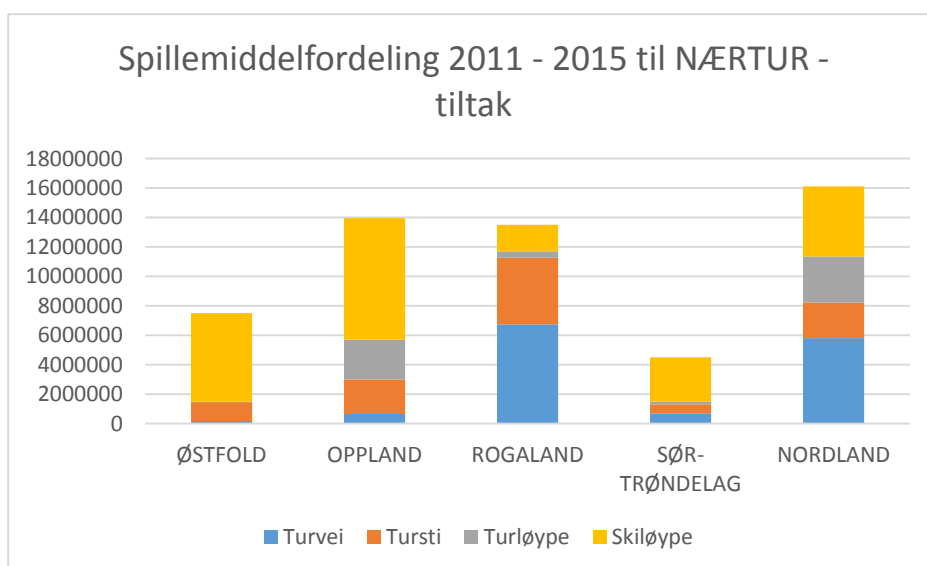
Vi har sett at fylkeskommunene har ulik praksis, både i det å legge føringer eller ikke, og om de påvirker kommunenes NÆRTUR-arbeid aktivt. Formålet med det etterfølgende er å undersøke om/ i hvilken grad det regionale nivået har lyktes i å imøtekomme Kulturdepartementets ønsker for deres arbeid overfor kommunene (Se Kulturdepartementet 2014 s. 40). For å belyse dette har vi sammenstilt Spillemiddelfordelingen 2011 - 2015 til NÆRTUR – tiltak i de fem undersøkte fylkene (se figur 8) og b). Dette avspeiler selvsagt primært kommunenes egne prioriteringer, men kan også gi en viss indikasjon på fylkeskommunenes suksess i å påvirke kommunene. I tillegg

har vi benyttet den generelle oppsummeringen av faktaarkene (se Tabell 3) som bl.a. gir informasjon om i hvilken grad KIF i de undersøkte kommunene refererer til de regionale føringene eller ikke.

Slik det fremgår av Figur 8 ligger Nordland på topp i innvilgete spillemidler til NÆRTUR-anlegg i perioden 2011 – 2015. Nordland fylkeskommune har gjennom mange år arbeidet målrettet for å fremme friluftsliv i nærmiljøet, og politikken har åpenbart fått gjennomslag lokalt. Likevel er det bare en av Nordlandskommunene (Bodø) som henviser direkte til regionale føringer i KIF. På andreplass kommer Oppland med forbehold om at en stor andel av deres innvilgete spillemidler har gått til skianlegg som ikke nødvendigvis er å finne i nærmiljøet. Oppland har ingen tydelige føringer for å tilrettelegge for NÆRTUR-anlegg og det finnes derfor ikke henvisninger til ønsker fra det regionale nivået i de tre undersøkte KIF. Rogaland kommer på tredjeplass i innvilgede NÆRTUR-søknader. I likhet med Nordland har også dette fylket lange tradisjoner for satsing på NÆRTUR. Dette er også reflektert i 2 av de tre undersøkte KIF. På fjerdeplass kommer Østfold som også har føringer for NÆRTUR regionalt og der disse i tillegg er oppfattet i 2 av de tre undersøkte kommunene. Sør-Trøndelag kommer på 5.plass blant våre fem fylker. Fylkeskommunen har føringer, men ingen av de tre kommunene har vist til disse.

En samlet oversikt over fordeling av spillemidler til alle kommuner i de fem fylkene vi har undersøkt i perioden 2011 - 2015 viser at en forsvinnende liten andel går til NÆRTUR-anlegg. (Figur 8). Innenfor denne kategorien dominerer skiløypene bortsett fra i Rogaland og Nordland der en har satset på typisk bynære turanleggstyper som f.eks. turveier. Som vist over må dette bl.a. tilskrives langsiktig regionalt arbeid med folkehelse i fokus i disse fylkene. I Sør-Trøndelag og Østfold som også oppgir at de arbeider aktivt regionalt for å fremme NÆRTUR, har dette ennå ikke gitt seg utslag i omfattende tildelinger til slike anlegg.

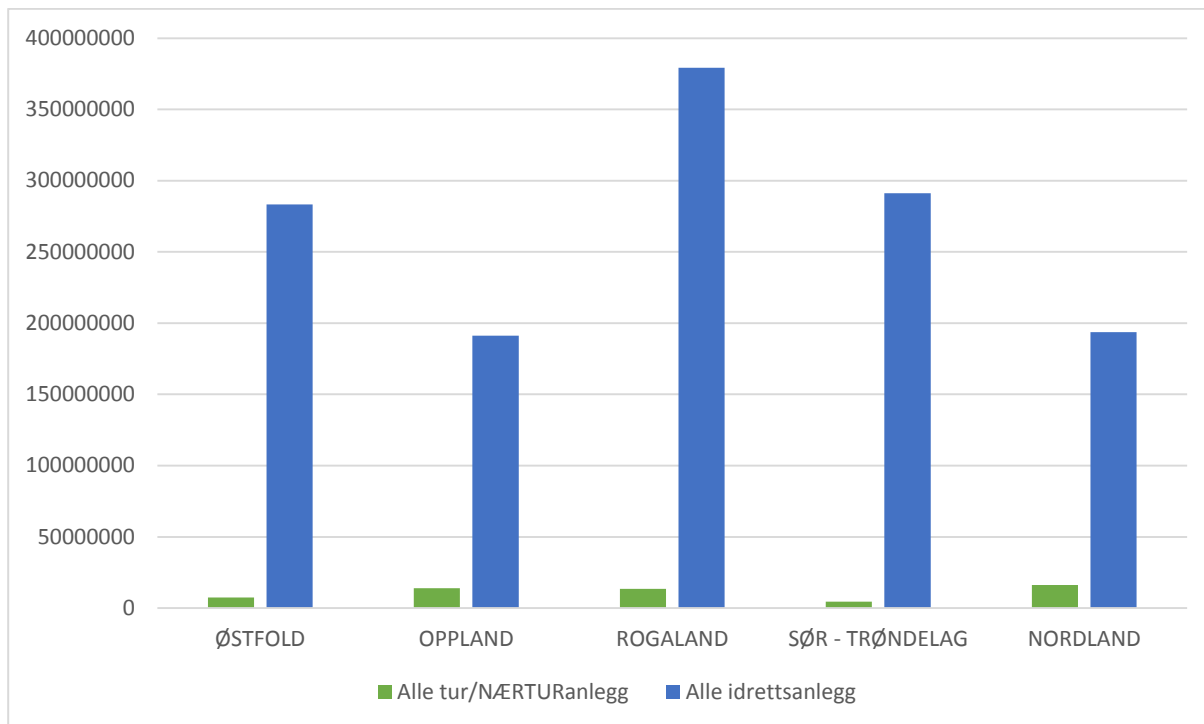
Trass i regionale føringer for NÆRTUR-tiltak ser det ut til at disse i varierende grad når ut til kommunene. Dette kan selvsagt skyldes ulike behov og prioriteringer i kommunene, men kan også ha sammenheng med måten fylkeskommunene arbeider på overfor kommunene. Et annet poeng er at ting tar tid, men også at særlig folkehelseargumentene er viktige for å snu trenden i retning av mer satsing på NÆRTUR. Flere av intervjuene i kommunene tyder også på dette. En slik endring trengs ikke bare i kommunene, men også i fylkeskommunene – og ikke minst på politisk nivå.



Figur 8 Spillemiddelfordelingen til NÆRTUR varierer mye i de fem fylkeskommunene⁷

⁷ Tallmaterialet bak denne figuren dekker ikke nødvendigvis planperiodene som våre 15 casekommuner representerer, men gir likevel en pekepinn om forskjeller i prioriteringer de siste 5 årene.

I figur 9 er tildeling til NÆRTUR-anlegg sammenlignet med tildeling til alle idrettsanlegg de siste fem årene i våre 5 fylkeskommuner. Figuren avdekker at det er store forskjeller mellom det som bevilges til NÆRTUR-anlegg sammenlignet med bevilgningene til alle idrettsanlegg. I samsvar med funnene til Breivik & Rafoss (2012, s. 75), viser dette at det er stor avstand mellom hvilke anlegg det meste av bevilgningene går til (idrettsanlegg) og hvilke anlegg den voksne befolkning bruker mest (turstier/turløyper), også i de fem fylkeskommunene vi har undersøkt.



Figur 9. Oversikt over spillemiddelfordelingen i de fem fylkeskommunene. Alle NÆRTUR-anlegg sammenlignet tildeling til alle anlegg idrettsanlegg.⁸

Den store forskjellen kan ha sammenheng med at NÆRTUR-anleggene ofte ikke representerer store investeringer, sammenlignet med fotballbaner og flerbrukshaller mm. Det blir også i noen fylker (f.eks. Rogaland) oppgitt at det har vært god tilgang på andre midler bl.a. fra fylkeskommunen til NÆRTUR-tiltak. Det finnes dessuten andre midler fra ulike stiftelser o.l. Men en del av forskjellene må også tilskrives de lokale prioriteringene der fylkeskommunens veiledning ikke nødvendigvis har nådd fram – eller der fylkeskommunen prioriterer annerledes ved tildeling enn det føringene tilsier. Vi skal se mer på hvordan kommunene arbeider i neste kapittel.

5.2 Kommunenes arbeid med NÆRTUR. En oppsummering

For å avdekke om det foreligger noen generelle mønstre i hvordan NÆRTUR er behandlet i KIF, har vi sammenstilt informasjonen vi har innhentet fra hver enkelt kommune basert på spørsmålene som vi i utgangspunktet ønsket å belyse. Tabell 3 gir en grov oversikt over kommunenes arbeid med NÆRTUR.

⁸ Se foregående fotnote

Tabell 3 Oversikt over kommunenes arbeid med NÆRTUR basert på følgende gradering: I liten grad (hvitt), til en viss grad (lys grått) og i stor grad (mørk grått)

Kommune	I mål	Behovsvurderinger		Bruk av kart	Nærtur i prioritert KIFs handlingsprogram		Sammenheng KIF andre planer?	Ivaretar regionale føringer
		Medvirkning	Demografi helseprofil		Ordinære anlegg	Nærmiljøanlegg		
Fredrikstad								
Moss								
Rakkestad								
Lillehammer								XX
Gran								XX
Ringebu								XX
Stavanger								
Sola								
Vindafjord								
Trondheim								
Orkdal								
Selbu								
Bodø								
Sortland								
Alstahaug								

XX: Har ingen regionale føringer

5.2.1 Planprosess, hvordan ivaretar den kommunale prosessen knyttet til spillemidlene NÆRTUR?

Planprosessen for KIF-planen blir i de fleste kommunene drevet fra kulturetaten. Det samme viste den landsdekkende undersøkelsen fra 2001 hvor vel halvparten av kommunene hadde organisert «idrettsfeltet» innenfor kulturetaten (Magnussen et al. 2002:23). I de fleste kommunene er også flere andre etater som oppvekst, plan, teknisk eller helse involvert. Alle kommunene samarbeider med idrettsrådet (obligatorisk) og ev. direkte med lokale idrettslag, mens samarbeidet med friluftslivsinteressene er mer varierende. De kommunene som er med i interkommunale friluftsråd har gjerne involvert dette, men det er ikke ensbetydende med at NÆRTUR er prioritert; det kan like gjerne handle om utfartsområder ved sjøen eller til fjells. En annen utfordring er selvsagt også at formell friluftslivskompetanse i kommunene ofte mangler, og at mange kommuner heller ikke har noe organisert frivillig friluftslivsforum. Mange idrettslag har etter hvert bygd opp egen kompetanse for etablering og drift av idrettsanlegg, mens de fleste kommuner mangler slik kompetanse.

Variasjonen mellom kommunene kan ha mange ulike årsaker. Kommunestørrelsen (folketall) har mye å si for den administrative kapasiteten og kompetansen til å drive dette planarbeidet. Små kommuner har ikke mulighet til å bygge sammensatt faglig kompetanse innen den svært varierte og omfattende kultursektoren (Limbodal 2012). Dermed kan det f.eks. bli lettere for «en bleikfeit trekkspiller» som kulturkonsulent å samarbeide med kompetente og aktive idrettslag enn å legge til rette for allmenne fellesanlegg som nærturer (som en intervjuet kulturkonsulent uttrykte det). Vi ser også mange eksempler på at kompetansen og interessen til den planansvarlige (om det så er innen Kulturetaten eller andre etater), for folkehelse, uorganisert fysisk aktivitet, friluftsliv, grønne nærmiljø etc. trolig er viktig for å forklare en eksplisitt oppmerksomhet for NÆRTUR i plandokumentet. Men det trenger likevel ikke gi seg utslag i at NÆRTUR er tydelig

tilstede i den prioriterte tiltakslista (se tabell 3 og kommentarer nedenfor), men mer i målformuleringer og innretning for folkehelsearbeidet.

Selv om KIF krever bred fagkompetanse som ikke finnes i alle kommuner, så indikerer både intervjuene, og øvrige erfaringer fra denne evalueringen, at særlig planfaglig kompetanse er en mangelvare. Det handler både om prosesskompetanse, men også om kompetanse knyttet til arealplanlegging/ kommunal planlegging. Kapasiteten på planavdelingen blir formidlet (intervju) som et generelt problem, spesielt i mindre kommuner, med få i planavdelingen. Selv i større bykommuner ser det ut til at plankompetansen ikke brukes i tilstrekkelig grad (Intervju). Dette er et paradoks sett i forhold til Kulturdepartementets (2014) veiledning der krav til kommunal planlegging og planprosess er ytterligere styrket.

En annen årsak til variasjonen mellom kommunene kan også ha sammenheng med oppfatningen av hva KIF skal være. Flere av informantene anså f.eks. KIF primært som en plan for å fordele spillemidler, mens en rekke av de undersøkte planene har et videre perspektiv der også arealbruk/ arealplanlegging blir vektlagt (f.eks. Bodø, Sola og Lillehammer). Flere av informantene understreker at friluftsliv ikke bare handler om å bygge anlegg; i tettere bysituasjoner er det vel så viktig å sikre arealer for dette formålet (Fredrikstad). I en KIF-plan (Moss) er dette uttrykt spesifikt på følgende måte:

«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 såkalte «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»

Flere planansvarlige er tydelige på at det er viktig med en full og inviterende planprosess, men føyer ofte til at det likevel er vanskelig å få folk «på banen», særlig når det gjelder uorganiserte aktiviteter som turgåing i nærmiljøet. Disse mangler jo ofte – pr definisjon – offisielle talerør og talspersoner. I flere tilfeller (intervjuer) har de planansvarlige / plangruppa sagt at de må tale og representere de uorganisertes sak. Selv om det formelle kunnskapsgrunnlaget for å prioritere mellom ulike typer fysiske tiltak er mangelfullt, så mener de å ha et så godt «bilde» av tilstanden i ulike deler av kommunen at de kan peke på behovet for f.eks. NÆRTUR-tiltak i ulike grender eller sentrumsnære områder.

5.2.2 Om planens innhold. Hvordan og i hvilken grad ivaretar den kommunale planen for idrett og fysisk aktivitet NÆRTUR?

5.2.2.1 Hva slags plantype er det – kommunedelplan, temaplan, annet?

Kravet til tematisk kommunedelplan ble gjort valgfritt i 2012 (Meld. St. 26 (2011-2012), men veilederen (Kulturdepartementet, 2014) er lite presis på dette punktet. Det står at «veilederen er rådgivende i forhold til kommunens planprosess» (s. 9), men også at «planarbeidet skjer etter plan- og bygningslovens bestemmelser» (s. 10). Vårt inntrykk er at de fleste kommunene fremdeles utarbeider KIF-planen som kommunedelplan etter Plan- og bygningsloven. Noen oppfatter det fremdeles som et krav og har ikke fått med seg endringene, andre at de ikke har tenkt over saken. Uansett mener kommunene at prosessen og medvirkning er nødvendig, med deltakelse både fra ulike sektorer, fra politikerne, fra lag og organisasjoner og fra lokalbefolkningen, slik at ikke mangel på medvirkning blir et omdiskutert eller konfliktfylt spørsmål. En av informantene stiller følgende spørsmål: *«Er det så lurt å ta snarveier når det gjelder folkehelse; prosess og engasjement er sentralt. Prosess engasjerer politikerne mer.»* (Sortland). En annen informant mener at prosessen er viktig for at planen skal få den tyngden den fortjener, og han tror at prosessen er viktig for å få en god plan (Fredrikstad). Likevel oppgir flere av informantene at det er en utfordring å få «uorganiserte interesser» i tale. En planansvarlig (i en liten kommune) sa at KIF blir rullert så ofte at det ikke er nødvendig med en bred involveringsprosess hver gang.

En av kommunene peker imidlertid på (intervju) at kommunen nå er i ferd med å redusere antall tematiske kommunedelplaner og heller konsentrere oppmerksomhet om kommuneplanen, både

samfunnsdelen og arealdelen, som åpne, konkrete og mer praktiske planprosesser og - dokumenter. Intervjuene gir også eksempler på kommuner der politisk ledelse vil forenkle (av økonomiske grunner?) prosessen og gå for kommunal plan, mens administrasjonen prøver å holde fast på kommunedelplan. Flere informanter understreker også betydningen av at kommunen har en god planstrategi for å få til mer helhetlige planprosesser for kommunenes temaplaner (Fredrikstad, Sortland).

To av de største bykommunene i vår undersøkelse, Stavanger og Trondheim, har ved den pågående revisjonen av KIF-planen bestemt seg for å dele planen i to, en del for idrett og en del for friluftsliv/grønnstruktur. I Stavanger har dette sammenheng med at enhet for «Idrett» i 2009 ble skilt ut fra «Park, vei og idrett» som egen avdeling og for å synliggjøre satsinga på idrett. Dette er ikke nødvendigvis på bekostning av friluftsliv og grønnstruktur som også er et prioritert tema. I følge intervjuet skal grønnstrukturen og turveiene ved revisjonen knyttes enda tettere opp mot enhet for «Byplan» og kommuneplanens arealdel, og gjennomføring ved reguleringsplaner og byggesaker. I Trondheim er begrunnelsen (intervju) for deling først og fremst den store forskjellen det er mellom idretten som er anleggsorientert, og friluftsliv som er mer planorientert. Friluftslivet er også mer anonymt enn idrett som har sterke talspersoner både organisatorisk og politisk. Målet er å gi friluftslivet bedre behandling enn tidligere.

Spørsmålet om å splitte friluftsliv og idrett i to planer har vært oppe til drøfting i flere kommuner enn Trondheim og Stavanger. Det synes imidlertid å være enighet blant disse informantene at friluftslivet og de uorganiserte tas best vare på når idrett og friluftsliv behandles samlet. På dette området er det m.a.o. ulike oppfatninger om hvordan friluftslivet sikres best. Ideelt sett krever KIF i stor grad tverrsektoriell samordning bl.a. av anleggsutbygging og arealplanlegging. Eksemplene fra Trondheim og Stavanger viser at dette ikke alltid er så lett å få til. Dette underbygger kanskje det vi har påpekt foran om en mulig usikkerhet om KIF som plantype.

5.2.2.2 NÆRTUR ivaretatt i mål for KIF?

Nærtur er i stor grad med i målene for et flertall av KIF-planene slik det fremgår av tabell 3. Målene springer ofte ut fra ønsker om å bedre folkehelsesituasjonen bl.a. ved å øke egenorganisert fysisk aktivitet. Likevel er ikke NÆRTUR alltid med i kommunenes prioriteringer og handlingsprogram. Tendensen er at turveiene og anlegg for det by- og tettstedsnære friluftslivet ofte blir mer eller mindre borte når anlegg og bruk av spillemidler skal prioriteres. Da er det idretten som får den største oppmerksomheten, noe vi kommer tilbake til senere.

I mange landkommuner med små tettsteder og spredt bosetting er friluftsliv i liten grad et tema. Og de eventuelle målene for friluftslivet og turgåing er gjerne knytta til skogs- og fjellområder og ikke til nærområdene der folk bor. Her er det nå i ferd med å skje endringer. Tettstedene, også i de små kommunene, vokser i folketall, bosettingsmønsteret blir mer konsentrert og det kommer innflyttere med andre turvaner. Rakkestad som er en liten landkommune, er et eksempel på dette. For å nå et av KIF-planens tre hovedmål der det heter at «*Rakkestadsamfunnet skal være godt tilrettelagt for egenorganisert fysisk aktivitet.*» (s.3), har de bestemt seg for å satse på sentrumsområdene. Kommunen har rikelig med natur og store friluftsområder, men de mangler gode tilbud sentrumsnært. Dette ble også påpekt i en tidligere undersøkelse i Rakkestad (Vistad, Arnesen & Skjeggedal 2001). I sentrum fantes mange stier, men de hang ikke sammen. «Folkehelsestien» ble resultatet (intervju). Dette betyr likevel ikke at spillemidlene har vært viktige for å nå kommunens mål, noe vi kommer tilbake til.

Tendensen er at de store/mellomstore kommunene vi har undersøkt har mål om å ivareta NÆRTUR i sine KIF-planer. Det gjelder f.eks. Lillehammer, Stavanger, Sola, Trondheim, Bodø, Sortland og Alstahaug. I hvilken grad spillemidlene er målrettet mot slike tiltak i disse kommunene ser likevel ut til å variere. Som tabell 3 viser, er det også eksempler på at store bykommuner ikke viser økt satsing på turgåing i nærmiljøet i sine KIF-planer. Dette innebærer ikke at disse kommunene unnlater å tilrettelegge mer turvennlige nærmiljøer, kun at spillemidlene ikke er aktuelle eller blir brukt for dette formålet.

F.eks. har Trondheim kommune i samarbeid med Trondhjems Turistforening pekt ut 15 potensielle områder, hvorav 10 ruter vil bli merka i løpet av 2016. En av disse rutene er «Midtbyrunden» i Trondheim sentrum (se Adresseavisen, 19. november 2015). Stavanger kommune, som helt siden den første generalplanen i 1965, har arbeidet for sammenhengende grønnstruktur, har etter hvert også retta oppmerksomheten mot turer i byen og utviklet konseptet «52 hverdagsturer» i samarbeid med Stavanger Turistforening som er merka med den velkjente T-en i 2011 (Stavanger Turistforening, 2013).

Gjennom intervjuene har vi også kunnet spore en endret bevissthet blant kommuner som så langt ikke har satsset på NÆRTUR. Som en av dem uttrykte det; det har skjedd mye siden de utarbeidet sin plan, bl.a. Folkehelsesloven og langt mer kunnskap om betydningen av egenorganisert fysisk aktivitet. En viktig bevisstgjører for denne informanten var rapporten til Breivik og Rafoss fra 2012 (intervju Fredrikstad).

Disse endringene blir delvis fulgt opp gjennom KIF-planene og bruk av spillemidler, men dette gjelder først og fremst store, og dermed få anlegg, og særlig i byer og større kommuner. Vårt inntrykk er at størstedelen av NÆRTUR-tiltakene i kommunene omfatter mindre anlegg, og delvis med lavere standard eller andre behov enn det kravene til spillemidler definerer. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på kriteriene både for 'ordinære anlegg' og 'nærmiljøanlegg' dersom en har ambisjoner om disse skal spille en viktig rolle for NÆRTUR. I dag ser det ut til at de fleste NÆRTUR-relevante tiltak blir utført av kommunene, ofte sammen med frivillige, foreninger osv., «når det passer» og finansiert med kommunale midler eller andre offentlige eller stiftelses-midler (f.eks. Gjensidige- eller Sparebankstiftelsen). I mindre kommuner er det ofte også et spørsmål om å rydde fram eksisterende stier, noe markberedning, digital kartfesting, og kanskje enkel merking. I Ringebru har en f.eks. fått til 40 nærturer, fordelt på de to sentrumsområdene i kommunen, uten store kostnader og uten bruk av spillemidler.

5.2.2.3 Om behovsvurderinger

Vår undersøkelse viser at vurdering av behov for anlegg og aktivitet, enten er basert på medvirkning eller på ekspertmetoder knyttet til analyser av demografi, helseprofil, anleggstilstand (inkludert turveier/stier), avstand til turområder/turruter e.l.

Temaet medvirkning er allerede omtalt foran både i forbindelse med opplegget for den kommunale planprosessen og valg av plantype (kommunedelplan/ temaplan). Kort oppsummert avdekket vi der at langt på veg de fleste planansvarlige legger vekt på behovet for bred medvirkning. Her skal vi se litt mer i detalj på hvordan praksis fortoner seg. Hvilke metoder bruker de planansvarlige for å finne ut hva befolkningen ønsker seg?

Tabell 3 viser at det er store variasjoner. I litt over halvparten av de undersøkte kommunene ser en ut til å ha lagt seg på et minimumsnivå. Som oftest innebærer det at lag, foreninger, grendeutvalg o.l. blir invitert til å gi skriftlige innspill på behov, eventuelt bidra i høringsrunder. Noen kommuner har gjort litt mer og har i tillegg f.eks. avholdt åpne folkemøter eller har en bredt sammensatt referansegruppe tilknyttet planarbeidet. I de resterende 3 (Rakkestad, Bodø og Sortland) har vi observert en noe større bredde i tiltak for å nå ut. I stedet for å avholde ett folkemøte, har disse kommunene arrangert serier av folkemøter/ dialogmøter i lokalsamfunn, med berørte organisasjoner, med elever og foreldre, etablert friluftsråd osv. På denne måten har det vært mulig å nå både idretts- og friluftslivsorganisasjoner, men også landbruksorganisasjoner, Nasjonalforeningen, folk fra folkehelsesiden m.fl. I tillegg til de mer tradisjonelle måtene å kartlegge behov på gjennom møter, har også noen kommuner benyttet «Barnetråkk» aktivt. «Barnetråkk har vært helt uvurderlig» ifølge planansvarlig i Sortland.

Noen av informantene er skuffet over responsen både på folkemøtene der det kommer få og i forbindelse med manglende hørings svar. Men det ligger kanskje i sakens natur at de uorganiserte ikke oppsøker denne typen folkemøter eller svarer på høringer. Kommunene må åpenbart være langt mer aktive enn de tydeligvis er for å få den egenorganiserte delen av befolkningen i tale, noe som også blir understreket i enkelte intervjuer. Dette er imidlertid tidkrevende prosesser

og noen gruer seg nærmest til neste gang. I Fredrikstad har de derfor besluttet at i forbindelse med kommende rullering av KIF skal de ha en egen dedikert person som bare skal arbeide med planen. Dette kan være vanskelig i små kommuner, av kapasitetsgrunner.

Idretten er generelt mer involvert i planprosessene (som et minimum via Idrettsrådet) enn friluftslivet og får dermed bedre mulighet til å fremme sine behov. For å styrke arbeidet med friluftsliv i kommunene sier noen at enten kommunen eller fylkeskommunen er pådriveren for å opprette interkommunale friluftsråd. I Bodø fikk f.eks. kommunen for 3 – 4 år siden opprettet et Friluftforum ala Idrettsrådet. Formålet var å samordne aktivitetene på friluftslivssiden. Til sammen 8 organisasjoner er med og de får 50 – 75 000 per år til sin virksomhet. Forumet skal tjene de uorganisertes sak (intervju Bodø). I forbindelse med behandling av den siste samla KIF-planen for Stavanger (2009) foreslo rådmannen i vedtaket å opprette et formelt samarbeid med Forum for Natur og Friluftsliv eller tilsvarende organ for friluftsliv- og naturvernorganisasjoner for å synliggjøre disse interessene mer på linje med idretten og Idrettsrådet. Dette er fulgt opp og har ført til et styrka samarbeid (intervju Stavanger). Alstahaug kommune er et eksempel på det samme, og i handlingsprogrammet til deres KIF inngår opprettelsen av et interkommunalt friluftsråd som et av tiltakene. I Nordland er fylkeskommunen pådriveren for å etablere interkommunale friluftsråd.

Vi har avdekket at folkemøter og høringer ikke nødvendigvis er den beste metoden for å komme innbyggerne i tale. Noen av informantene etterlyser derfor bedre verktøy for å kartlegge brukerbehov. I Fredrikstad har de f.eks. søkt om Folkehelsemidler for å utvikle metoder. De ser for seg et opplegg med telefonintervjuer eventuelt kombinert med noe ala barnetråkk for voksne (intervju Fredrikstad). Et slikt digitalt redskap er for øvrig under utvikling nå i regi av DOGA under navnet Folkeetråkk (<http://doga.no/nyhet/folkeetr%C3%A5kk-er-i-gang> nedlastet 05.07.2016).

Kommunens eget kunnskapsgrunnlag knyttet til vurdering av behov ut fra lokale ulikheter i helsetilstanden og demografiske forhold (eks. mange eldre, mange barn, mange innvandrere ol.) står det enda dårligere til med. Kun Rakkestad kan sies å ha aktivisert kunnskapen om demografiske ulikheter og helseprofil for å identifisere behov for NÆRTUR-tiltak. Det var dette arbeidet som førte til satsingen på «Folkehelsestien». Men dette arbeidet er ikke presentert i deres KIF, og fremkom kun i intervjuet.

En del av planene viser til generelle oppsummeringer fra Folkehelseprofilene eller informasjon fra regionale helsedatabaser, f.eks. planen fra Moss. Denne typen informasjon er i all hovedsak brukt som generell argumentasjon for tiltak rettet mot økt fysisk aktivitet, og ser ikke ut til å ha påvirket planene. I andre kommuner der slik informasjon finnes tilgjengelig, ser det ikke ut til at kommunene kjenner til materialet. I Oppland har en f.eks. gjennomført kartlegging av helsetilstand og levekår (se fylkesoppsummering i Johansen & Batt-Rawden 2014), ved å kontakte tilfeldig utvalgte innbyggere i hele fylket (22.000 spurt; 8.000 svart). Data er rapportert på fylkes-, regions- og kommunenivå. Det er sannsynligvis begrenset hvor nyttig det er å gripe fatt i lokale kommunedata for ev. å spisse innsatsen ved bruk av spillemidler. Men som overordnede data er det mye viktig kunnskap her, knytta til opplevd tilgang til natur/turområder, selvrapportert helsetilstand, egen fysisk aktivitet, vekt/overvekt osv. Det er bekymringsfullt at ingen av de planansvarlige i «våre» tre Opplands-kommuner kjente til undersøkelsen. Her ligger det nok et større informasjonsbehov og -ansvar på fylkeskommunen.

Noen av kommunene har gjennomført lokale undersøkelser av levekår og helseforhold. Det gjelder f.eks. Alstahaug der planen inneholder relativt mye om demografi etc. basert på data fra Folkehelsekoordinator. Fredrikstad har også kartlagt levekår fordelt på bydeler/delområder basert på 10 parametere, og i tillegg forventet vekst i ulike bydeler og behov i ulike lokalsamfunn. Det siste temaet (forventet vekst i bydeler mm) er også belyst i planene fra Sola og Bodø. Noen kommuner (som Bodø og Alstahaug) benytter også tellere for å dokumentere effekt som argument for ytterligere bygging/drifting av turstier. Trass i all denne informasjonen er det ikke nødvendigvis noen klar sammenheng mellom denne og behovsvurderingene.

I følge informanten fra Sola er det «*Vanskelig å ta levekårsutfordringene helt ned (dvs. på detaljnivå geografisk). Prioriteringene var derfor ikke knyttet til slike parametere. Variasjon var derimot viktig for dem. I Sola har de fleste gode muligheter for å komme seg ut.*» Tilsvarende tanker fremkom også fra andre kommuner f.eks. i Sortland: «*Sortland er ikke så stort. Alle har tilgang. De fleste har Nærtur i bakgården*». I Bodø foregår heller ikke behovsvurderingene bydelslivs eller geografisk, men mer generelt. De har satt et mål om 500 meter til nærmeste tursti for alle. I Lillehammer derimot er det et klart fokus på å synliggjøre fordeling av anlegg/turstier mellom ulike bydeler/greider. I en del tilfeller, særlig i småkommuner er det forståelig at en ikke behøver å gjøre behovsvurderingene mer kompliserte enn nødvendig når det gjelder NÆRTUR. Generelle krav om avstand til nærmeste tursti eller krav om varierte tilbud kan fungere bra. Men dersom Nærtur skal vurderes og prioriteres i forhold til andre tiltak for fysisk aktivitet i en kommune, stiller det seg annerledes. Da er det nødvendig å undersøke hvordan bruk av spillemidler til turstier o.l. tiltak skal avveies opp mot behov for anlegg for den organiserte idretten. Slike dilemmaer har vi observert i flere kommuner. I Sortland ble f.eks. rehabilitering av Blåbyhallen og et svømmeanlegg prioritert, og mye annet måtte settes på vent. Dette hadde bl.a. sammenheng med kommunens fokus på anlegg for barn og unge. Basert på våre undersøkelser ser det ikke alltid ut til at avveiningene foregår såpass målrettet og på en såpass transparent måte. NÆRTUR-tiltak må selvsagt også veies opp mot andre nødvendige anlegg i kommunen. I en del kommuner ser det imidlertid ikke ut til at prioriteringene foregår slik fordi den organiserte idretten utøver sterkt press.

Folkehelseloven og bevissthet rundt folkehelse ser ut til å ha forandret hvordan en del kommuner forestiller seg fremtidens KIF. En av informantene/kommunene viser til nettopp Folkehelseloven og nylig vedtatt folkehelseplan der et av de store målene er å følge opp KIF og å dreie fokus. Utfordring er å få med politikerne, nettopp fordi idretten står sterkt. Han understreker at det er stort behov for bedre kunnskapsgrunnlag, og det er særlig viktig å nå innvandrergreper. Han tror også at et bedre kunnskapsgrunnlag og levekårsundersøkelser vil være viktige for å nå politikerne.

For å imøtekomme forslagene i veiledningen fra Kulturdepartementet (2014) ser det m.a.o. ut til å være et behov for å utvikle planmetodikken når det gjelder behovsvurderingene. For det første mangler kommunene gode metoder for medvirkning. For det andre ser det også ut til å være et problem for dem å koble lokale data om befolkningens ønsker og behov, data om helsetilstand og demografi med tradisjonell kunnskap brukt f.eks. i arealplanlegging (hva finnes hvor, trafikk-situasjonen osv.). Noen av de nevnte problemene kan tilskrives mangelen på plankompetanse i KIF-prosessene. Men det ser også ut til å være behov for å utvikle enkeltmetoder knyttet til medvirkning, omsetting av helsedata og demografi til å bli planrelevant osv. I tillegg trengs gode eksempler fra kommuner som har arbeidet systematisk på dette feltet.

5.2.2.4 Om bruken av kart

Veilederen (Kulturdepartementet 2014 s. 14) anbefaler at det skal foreligge relevante kart som viser lokaliseringen av eksisterende og planlagte anlegg, områder for friluftsliv og arealbehov for planlagte anlegg og friluftslivsområder. Spørsmålet vi stiller er hvilken funksjon kartene er tiltenkt, f.eks. om de blir benyttet i planprosessen for å identifisere behov, som underlag for å diskutere behov eller for å kunne prioritere.

Dette er et felt med stort potensiale for utvikling. Anbefalingene fra Kulturdepartementet om kartbruk kan tyde på at departementet selv har liten plankompetanse. Kart handler ikke bare om å vise hvor «ting» er, men er et viktig redskap i analyse- og planprosessen. Flere av informantene har som sagt klagd over/beklaget manglende plankompetanse, og dette vises også gjennom den manglende bruken av kart. De fleste kommunene benytter kartene kun fordi det er et krav. Følgende utsagn kan stå som eksempel på hvordan kartkravet oppfattes: «*Dette er et pliktlop. Her på kultur har vi ikke kompetanse*». Det understøttes av tabell 3. Noen sier at de har brukt kart under prosessen, men bruken av kart handler også om å ha transparente planprosesser, og ikke bare visualiseringer. Kartbruk er dermed en vesentlig del både av medvirkningsprosessen og kommunens egen faglige vurdering av behov for anlegg og tiltak.

I Lillehammer kommune har en brukt kart veldig aktivt, både som en illustrasjon ned på bydels- og grendenivå (i form av 10 plansoner) som viser dagens anlegg, eksisterende og planlagt infrastruktur, parker og grøntområder. I tillegg har en brukt egne temakart for turvegnett (eksisterende og planlagt), nærmiljøanlegg, idrettsanlegg, byparker osv. I følge planansvarlig har dette både gjort at de ulike grender/grendeutvalg i kommunen får «bevis» for at dette er noe som også gjelder dem (og ikke bare Lillehammer sentrum), og ikke minst har kartbruken blitt veldig godt mottatt av politikerne i planbehandlingen. Det er kanskje symptomatisk at det er Park og idrettsavdelingen (under Sektor for by og samfunnsutvikling) som står ansvarlig for planen, en avdeling med stor både areal- og kartkompetanse.

5.2.2.5 I hvilken grad er NÆRTUR-tiltak prioritert i planene?

NÆRTUR-tiltak kan dekkes både ved å søke om midler til ordinære anlegg og til nærmiljøanlegg. I følge kulturdepartementet (Kulturdepartementet 2014 s. 11) er de ordinære tilskuddsberettigede anleggstypene i hovedsak nært knyttet til konkurranse- og treningsvirksomhet for den organiserte idretten, mens nærmiljøanlegg omfatter anlegg for egenorganisert fysisk aktivitet, hovedsakelig beliggende i tilknytning til bo- og/eller oppholdsområder (s. 10). For begge ordninger er det mulig å søke om støtte til henholdsvis turløyper (dvs. skianlegg), turstier og turløyper. De ordinære midlene dekker også støtte til turkart. Tabell 4 gir en oversikt over de ulike anleggstypene.

Slik tabell 4 viser er forskjellene mellom de to ordningene og tre sti-/løypetypene primært knyttet til opparbeidingsnivå, størrelse og kostnadsramme, noe som igjen er påvirket av bruksomfang og bruksmåte. Det er også ulike krav til universell utforming/ tilgjengelighet for alle knyttet til de ulike sti/løypetypene. Turveier «skal tilfredsstillende krav til universell utforming med tanke på dekke og stigningsgrad.» (Kulturdepartementet 2015 s. 30). Kravene til turløyper er at de «bør, så langt som mulig, tilfredsstillende kravene til universell utforming.» (Kulturdepartementet 2015 s. 30). For turstier stilles ikke slike krav. Dette er primært anlegg i natur der «fremkommeligheten, i forhold til en vanlig sti, er forbedret ved å lede bort overvann, bygge klopper/mindre bruer og kavler.» (Kulturdepartementet 2015 s. 30)

En hoved-oppsummering fra vår undersøkelse (se tabell 3) er at spillemidlene i liten grad synes å være viktige for NÆRTUR. Bare 1/4 av kommunene har prioritert spillemidler til NÆRTUR-tiltak. Det gjelder Lillehammer, Sola, Bodø og Alstahaug og delvis Rakkestad.

Rakkestad har et anlegg på det langsiktige handlingsprogrammet sitt, men her har det stoppet opp i påvente av avklaring av eiendomsforhold. I Sola har også prioriterte anlegg måttet vente grunnet eiendomsforhold, og der avventer man frivillige ordninger fordi kommunen har vedtatt at de ikke skal ekspropriere. Problemer knyttet til å løse eiendomsspørsmål for å få stier og løyper fram ble for øvrig oppsummert som en av hoved-bøygene for å gjennomføre tiltak for friluftsliv i en rapport om friluftsliv i bystrøk fra 1999 (Thorén 1999). Dette har ikke fremkommet i særlig grad i denne studien bortsett fra i de to forannevnte kommunene, men kravene om langsiktige avtaler/forpliktelser kan likevel ha påvirket at kommunene heller bruker andre finansieringskilder for (særlig) turstier (se tabell 5).

Det er så å si bare de ordinære midlene som har vært aktuelle for NÆRTUR i foreliggende studie. Kun Bodø benytter seg av begge mulighetene noe vi kommer tilbake til. Et argument som informantene bruker for kun å benytte de ordinære midlene er at de prioriterer spillemidlene for de mest kostbare NÆRTUR-anlegg som krever mye opparbeiding og store inngrep. Årsaken er at det kan være vanskelig å få andre midler til såpass store tiltak. Den ordinære potten blir også benyttet fordi kostnadene gjerne overstiger de 300 000 kr. som er maksimums stønadsgrense for nærmiljøanlegg. Det ser ut til at disse kommunene også bygger anleggene selv.

Tabell 4. Oversikt over mulige NÆRTUR-tiltak i spillemiddelordningen med kravspesifikasjon (Kulturdepartementet 2016a, Vedlegg 13)

Definisjoner av turveier, turløyper og turstier

VEDLEGG 13

Med ryddebredde menes samlet bredde: bruksbredde + kanter. Det kan ytes tilskudd til lysanlegg for turveier og turløyper.

	Turveier		Turløype (ski)		Turstier	
Lys	Bør være belysning	Bør være belysning	Beregnet for helårsbruk	Beregnet for helårsbruk	- Traseer primært for ferdsel til fots	- Ryddet, merket og med begrenset grad av opparbeiding
Anbefalt bredde	Asfalt: ryddebredde 4-5 m, bruksbredde 2,5 - 3 m. Skiløype: min 4 m, helst 5 - 6 m (plass til preparering)	Ryddebredde 6 - 8 m, bruksbredde 3 - 4 m.	- For ferdsel til fots, på ski, med sykkel, barnevogn eller rullestol	- Ryddet og merket	- Som oftest kuttet til natur- og friluftsområder	- Bedre fremkommelighet enn en vanlig sti
Min. lengde	2 km, se også pkt. 2.6.5	2 km, se også pkt. 2.6.5	- Stor grad av opparbeiding, god fremkommelighet	- Godt fremkommelig for turgåere på ski, løypemaskiner og nødvendig vedlikeholdsutstyr	- Overvann er ledet bort	- Det er bygd klopper/mindre bruer og kavler
Min. kostnad	Kr 150 000	Kr 150 000	- Må tåle kjøring av vedlikeholdsmaskiner	- Større grad av oppbygging av grunnen (god bæreevne) enn en tursti	- Normalt ingen belysning	- Ved skiløype må grunnen bearbeides
Skriflig avtale	30 år	30 år	- Skal ha fast og jevnt toppdekke	- Jevnt toppdekke		
Lys	Bør være belysning	Bør være belysning	- For helårsbruk	- Solid og godt drenert underbygging, normalt grovbet og har stikkrenner		
Anbefalt bredde	Ryddebredde 3-4 m, bruksbredde 2 m	Ryddebredde 4 m, bruksbredde 2 m	- Krav til universell utforming (dekke og stigningsgrad)	- Universell utforming så langt det er mulig		
Min. lengde	500 m	500 m		- Ikke tilrettelagt for trening eller konkurranser		
Min. kostnad	Kr 50 000	Kr 50 000				
Skriflig avtale	20 år	20 år				
Lys	Bør være belysning	Bør være belysning				
Anbefalt bredde	Ryddebredde 3-4 m, bruksbredde 2 m	Ryddebredde 4 m, bruksbredde 2 m				
Min. lengde	500 m	500 m				
Min. kostnad	Kr 50 000	Kr 50 000				
Skriflig avtale	20 år	20 år				

Vi har i flere sammenhenger fått informasjon om at «kampen mot» den organiserte idretten er en vesentlig faktor som kan forklare hvorfor spillemidlene i såpass liten utstrekning benyttes til NÆRTUR-tiltak. Dette gjelder muligens for de ordinære midlene der bygging av turstier og turløyper etc. skal veies opp mot flerbrukshaller og store etterslep. Det faktum at heller ikke nærmiljøanleggspotten som skal brukes til anlegg for uorganisert fysisk aktivitet blir benyttet, tyder på at dette ikke er hele forklaringen.

Her er noen alternative forklaringer:

- 1) *Det finnes andre ordninger/ andre virkemidler/ andre aktører*
 - Her nevner informantene er rekke andre gode økonomiske virkemidler og ordninger for stier og turveger som f.eks. midler fra Gjensidige, Sparebankstiftelsen, friluftslivsmidler fra Miljødirektoratet/ fylkeskommunen, midler fra Miljøtiltak i landbruket osv.
 - Aktiv bruk av planvirkemidler knyttet til reguleringsplaner og bruk av utbyggingsavtaler med krav om turstier. Blir benyttet i Sola.
 - I en del kommuner er det også andre friluftslivsaktører som sikrer NÆRTUR-tiltak. I Sortland og Alstahaug har f.eks. interkommunale friluftsråd stått for skilting, merking ol. (Henholdsvis Vesterålen og Helgeland friluftsråd).
- 2) *Ordningen er tungvint og dyr*
 - I følge en informant (Moss) er kravet om 50 % dekning for nærmiljøanlegg og dekning av 2/3 for de ordinære anleggene for dyrt for kommunene. Andre informanter mener at det er for mye organisatorisk arbeid for kommunen å arrangere dugnader. Det fremgår også at det kan være vanskelig å sette seg inn i ordningen. Turstier krever dessuten skriftlige avtaler på 20 år noe som gjør at mange ikke orker å søke.
 - Krever mye dugnad. Både kommuner og organisasjoner kvier seg for det.
- 3) *Vanskelig å få organisasjoner og lokalsamfunn på banen*
 - Dette gjelder særlig søknader til Nærmiljøanleggsordningen (Sola). Slike anlegg er som nevnt beregnet for uorganisert aktivitet. Det kan være vanskelig å få lag og foreninger på banen som ansvarlige for både gjennomføring og drift/vedlikehold.
- 4) *Er kravene til universell utforming (UU) en utfordring? Er kriteriesettet for rigid?*
 - En kan tenke seg at kommuner og andre unnlater å søke fordi de oppfatter at kravene til universell utforming er absolutte/for strenge. Vi har ikke fått tilbakemeldinger om dette, men et eksempel på det motsatte: ønsket standard med høye krav til tilgjengelighet ble redusert for å senke kostnaden (Sola). I siste versjon av «bestemmelsene» (Kulturdepartementet 2016a) er også definisjonene mer presise (tabell 4) om når UU er et krav (Turveier) og ikke (Turstier; men med «*bedre fremkommelighet enn en vanlig sti*»)
- 5) *Lite rom for legge inn attraktive «punkter» langs løyper og stier*
 - Fra en kommune ble det nevnt at kriteriesettene for hva som kan finansieres er for rigide og «maskuline»; det er f.eks. ikke rom for sosiale miljøtiltak langs turveger/stier/fellesanlegg som er med og lager attraktive utemiljø

Selv om i Spillemidlene ikke ser ut til å være den foretrukne økonomiske kilden til bygging av NÆRTUR-anlegg, så viser undersøkelsen vår at det foregår mye NÆRTUR-relevant i kommunene likevel. Men noe av det vi har oppsummert foran tyder likevel på at kommunene kunne ha fått mye mer ut av spillemidlene blant annet ved å bruke KIF mer aktivt og kreativt. Vi har bl.a. tidligere påvist at et flertall av kommunene har lagt seg på et lavt nivå når det gjelder medvirkning, og planprosessene er lite transparente. Kommunene har m.a.o. ikke gjort nok for å komme friluftslivet og lokalmiljøer i møte. Som en friluftslivsinteressert uttalte: «*Kommunen skryter av (det de frivillige gjør), men det er det. Det er fotballen som gjelder i vår kommune*». De frivillige organisasjonene føler seg kanskje ikke alltid verdsatt. Samtidig uttrykte en annen informant fra en kommune at «*Det er utfordrende at kommunene står for investeringen. Spillemidlene er bare en*

liten toppfinansiering. Derfor er det viktig å få lokalsamfunnene godkjent som søkere av spillemidler. Kommunene har et stort potensial når det gjelder å gjøre det enklere å søke f.eks. når det gjelder krav til byggesak/ byggesaksgebyrer».

Når den organiserte idretten ser ut til å vinne såpass mye fram i KIF-prosessene handler det kanskje ikke bare om hvordan spillemidlene brukes, men også om hvordan den kommunale organisasjonen er innrettet for å ivareta andre typer frivillige lag og organisasjoner.

Siden Bodø kommune er den eneste i vårt utvalg som har benyttet KIF til å prioritere spillemidler både fra den ordinære potten og fra nærmiljøanleggsmidlene, er det interessant å se litt nærmere på denne kommunens praksis. Motoren i Bodø kommunes tilrettelegging er STImuli, og det var Salten Friluftsråd som initierte prosjektet. I følge friluftsrådets hjemmeside møtte prosjektet motstand i Bodø kommunes administrasjonen, men fikk full støtte fra politikerne (<http://friluft.salten.no/?id=1949858231.23.05.2016>). I dag har Bodø kommune selv prosjektansvaret, og STImuli ledes av en bred politisk styringsgruppe. Til sammen er det bevilget 30 millioner kroner, og målet er å etablere bolignære turløyper i Bodø. STImuli omfatter i tillegg til opparbeiding også merking av løyper, skilting, andre informasjonstiltak som turkart, turkort og tur-apper. Bedrifter, skoler og organisasjoner kan videre adoptere en eller flere løyper. Fremover skal STImuli også satse på sykkel og turmuligheter knyttet opp mot reiselivet. Tellingene som avdekker effekt av tiltak nevnt tidligere, inngår også i arbeidet med STImuli.

KIF Bodø omfatter 37 prioriterte anlegg hvorav 12, dvs. 1/3 er Nærtur-anlegg knyttet opp mot STImuli. I følge planansvarlig søker Bodø kommune på alle kategorier anleggstyper for turgåing, både fra de ordinære midlene og fra nærmiljøanleggspotten. Valg av ordning og type anlegg avhenger av inngrepsstørrelse. I KIF Bodø (2014 s. 24) kan vi lese følgende «*Fra 2014 slår Kultur-departementet sammen de to ordningene med spillemidler til ordinære anlegg og til nærmiljøanlegg. Der det tidligere ble prioritert anlegg i to ulike kategorier, skal dette nå prioriteres samlet fra Bodø kommune. Det vil være nødvendig å prioritere nærmiljøanlegg høyt for å sikre realisering av slike anlegg i perioden.*» (Bodø KIF s. 24). Regelendringen gjør det enklere å prioritere. Nærmiljøanleggsmidler blir dessuten bevilget raskere, mens det kan ta både 5 og 6 år å få ordinære midler. Det store omfanget søknader om spillemidler og den store variasjonen i anleggstyper og søkere viser at kommunen er svært aktiv utad. I følge vår informant organiserer de ofte spleiselag: f.eks. mellom kommunen og Gjensidigestiftelsen. De søker også andre steder f.eks. fra fylket.

I Bodø anses spillemidlene som viktige for dette formålet (NÆRTUR), og det har vært bevissthet om slike tiltak uavhengig av behovet for store anlegg. Det ble ifølge planansvarlige stopp en liten periode, men det kom i gang igjen fordi det var forankret. Politisk forankring blir også understreket av Salten Friluftsråd:

«Dette (historikken til STImuli - vår kommentar) viser at politisk forankring er ekstremt viktig og at det er politisk vilje til å satse på friluftsliv, dersom forutsetningene og mulighetene blir lagt klart fram for politikerne. Det er viktig å få vist at tilrettelegging for friluftsliv faktisk koster, men samtidig gir viktige næringsmessige og samfunnsmessige gevinster. Da viser STImuli at viljen er der, særlig politisk» (<http://friluft.salten.no/?id=1949858231.23.05.2016>).

I følge planansvarlig i Bodø har denne kommunen vist at de satser mye på NÆRTUR selv også, og de bygger mye for egen regning, mer enn andre kommuner. I følge Salten Friluftsråd er Bodø turby nr. 1 i Norge, og ingen andre byer har så mange turgåere. En mastergradsstudent har fulgt STImuli. En viktig konklusjon fra dette arbeidet er at flere går mer på tur (<http://friluft.salten.no/?id=1949858231>).

5.2.2.6 Forholdet til andre planer.

I veiledningen fra Kulturdepartementet (2014) heter det at det skal gjøres rede for koblingen til andre planer i kommunen, og det legges vekt på at KIF skal samordnes med andre kommunale planer. Formålet med dette er:

«...å sikre en helhetlig planlegging i kommunen, jf. pbl § 3-1 2. ledd. Det er særlig viktig å vise at arealbehovene for idrett og friluftsliv er tatt med som innspill til kommuneplanens arealdel og at de vedtatte tiltak følges opp i handlingsdelen og økonomiplanen.» (Kulturdepartementet 2014 s. 46)

Slik det fremgår av veiledningen handler dette m.a.o. om innspill til kommuneplanens arealdel og oppfølging i handlingsplaner/ økonomiplaner. Spørsmålet vi skal belyse her er dermed hvordan kommunene bruker KIF for å vise hvordan kommuneplanens arealdel skal ivareta NÆRTUR. Vi har ikke inkludert studier av kommunenes fireårige handlingsprogrammer, fordi det ikke er sikkert at disse dekker tiltak behandlet i de undersøkte KIF.

Departementets krav om at anleggene skal sees i arealplansammenheng synes i liten grad å bli ivaretatt. Denne delen av studien underbygger derfor det vi har oppsummert tidligere om at KIF i mindre grad er relatert til arealbruk og fysisk planlegging og i større grad har fokus på fordeling av spillemidler til anleggsutbygging. Stort sett inneholder KIF generelle beskrivelser av hvilke planer som er av betydning for de foreslåtte tiltakene.

En del av kommunene har gått et stykke videre og foreslår f.eks. nye arealplantiltak som å utarbeide grønnstrukturplaner, sikre markagrense o.l. Det gjelder f.eks. Fredrikstad. KIF Sola er en av de få planene der arealplanspørsmål er ytterligere konkretisert. Denne planen viser til planprogrammet for ny kommuneplan 2015 – 2016 som:

«... foreslår at en ser på strukturen i grøntdragene for å kunne tilby innbyggerne enda flere turveier med god kvalitet, samt en kartlegging av disse for å oppdage manglende lenker/forbindelser mellom turveier.» s. 17.

Tilsvarende har vi sett i andre kommuner også (se foran). Sola har imidlertid gått et skritt videre og viser konkret hvor i NÆRTUR-systemet det er behov for planmessige tiltak på et enda mer detaljer nivå ved hjelp av reguleringsplaner og ved å bruke rekkefølgebestemmelser i forbindelse med utbygging. Lillehammer kaller planen sin for Kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelse, og legger stor vekt på sikring av Grønnstrukturen og koblingen til både samfunnsdelen og arealdelen (hensynssoner Friluftsliv) av kommuneplanen.

En av årsakene til at planene i så liten grad reflekterer arealplanrelaterte spørsmål kan selvsagt være at areal ikke er noe problem, slik planansvarlig i Rakkestad fremholdt. En annen årsak kan som sagt også være den manglende arealplankompetansen blant de KIF-ansvarlige. Samtidig uttrykker også noen informanter at arealer vil bli viktige i fremtiden. I neste KIF for Fredrikstad vil det ifølge planansvarlig der bli lagt stor vekt på arealbehov fordi Fredrikstad skal bli tettere. Kommuneplanens arealdel blir derfor viktig for å sikre tilgang til arealer. Det må ifølge ham stilles flere krav. Rekkefølgekrav i forbindelse med utbygging av boligområder blir nevnt som et tiltak. I KIF kan det være snakk om å ta inn noe ala maks 500 meter til nærmeste sti/ grønt areal. Han nevner Kristiansand som et forbilde. Der har de også normaler for ulike typer anlegg for egenorganisert aktivitet.

NÆRTUR-tiltak er avhengig av arealer, og som vist foran vil arealspørsmålet få ytterligere betydning i årene som kommer fordi nasjonal politikk tar sikte på å fortette innenfor eksisterende by- tettstedsgrenser. Samtidig vet vi at en økende andel av befolkningen vil bo i slike områder. Behovet for arealer til egenorganisert aktivitet i form av å gå på tur i nærmiljøet vil m.a.o. øke. Arealplanlegging vil derfor få økt betydning i årene som kommer for å ivareta slike aktiviteter. Samtidig synes veiledningen fra Kulturdepartementet om planlegging etter plan- og bygningsloven å være ganske generell. Det er i større grad prosess og plantyper som blir beskrevet og ikke hvordan planer på ulike nivåer kan bidra. Et viktig tiltak kan derfor være å utarbeide veiledningsmateriale og ikke minst videreutvikle pilotprosjekter som er på gang slik at vi kan få gode eksempler på hvordan arealplanvirkemidler på ulike nivåer fra kommuneplannivået til detaljplaner kan brukes.

5.2.2.7 Informantenes forslag til forbedringer av KIF og spillemiddelordningen som kan fremme NÆRTUR-tiltak

I forbindelse med intervjuene har vi også spurt våre informanter om hvordan spillemiddelordningen og den Kommunale planen for idrett og fysisk aktivitet kan bli bedre for å sikre NÆRTUR. Under er forslagene oppsummert.

Forbedringer knyttet til selve planen/prosessen:

I flere av intervjuene fremkom det at opplegget tilknyttet søknadsprosessen er bra (Moss; Østfold fylkeskommune). Men en del forenklinger ble etterlyst. Selve planen kunne f.eks. være enklere, og en del av det som kreves oppleves som pliktløp, f.eks. krav om å utarbeide ajourførte oversikter over alle anlegg (Moss).

Forbedringer knyttet til hva man kan søke om:

Flere informanter ønsket å få tilbake ordninger som har forsvunnet. En av disse er midler til aktivitet. Det var synd at disse forsvant fordi man fikk mye ut av disse midlene (Sola, Alstahaug). En annen tidligere ordning som ble etterlyst var forenklet tilskudd til nærmiljøanlegg (Østfold). Små tilskudd kan utløse mye aktivitet og er viktig for kommuner med dårlig økonomi. Andre forbedringsforslag som kom fram var å skille ut turforslag som stønadsberettiget (Sortland), få spesielle tilskudd til universell utforming (Sortland) og dessuten å kunne finansiere miljøtiltak langs stier/turveger for å øke attraktiviteten (Lillehammer). Det bør videre ytes midler til kunnskapsinnhenting og helhetlig planlegging (Fredrikstad).

Bør tilskudd til NÆRTUR-anlegg ha en egen eller større pott?

Flere av informantene kunne godt tenke seg en egen pott til NÆRTUR-anlegg som ikke inngår i den ordinære anleggespotten. Nå må stiene konkurrere med en svømmehall som har stått på lista i 25 år (Alstahaug). En egen pott ville også kunne bidra til å endre fokus ifølge informanten fra Fredrikstad og vil være bevisstgjørende (Rakkestad). Den vil også kunne være en motvekt til den organiserte idretten som er så sterk. Det er bare det offentlige som kan sikre dette (Sola). Det kom også fram at en slik pott gjerne kan knyttes til andre statlige ordninger, f.eks. folkehelsemidler (Fredrikstad). Men i noen av intervjuene kom det også fram at dette er et vanskelig spørsmål (Rakkestad), og man må være varsom med å ta fra det ene for å gi til det andre (Alstahaug). En annen måte å tilnærme seg dette problemfeltet kan være å benytte samme tankegang som man f.eks. har gjort for å løfte anleggsbygging for hockeyanlegg, dvs. fokuserte satsinger rettet mot en anleggstype over noen år (Fredrikstad). På spørsmålet om behovet for en egen turanleggspott kan det også være verdt å lytte til Bodø. Dette er ikke nødvendig for dem; de har lagt alt i en pott og prioriterer egenorganisert aktivitet og NÆRTUR, men dette betinger at kommunen har gjort denne prioriteringen.

Ordnningen er god:

Det bør også understrekes at det finnes fornøyde brukere av spillemiddelordningen. Egentlig er hele ordningen god ifølge informanten fra Sola. Informanten understreket betydningen av at man på kommunalt hold måtte sette seg bedre inn i muligheten og bruke dem. Samme inntrykk har vi fra Bodø: «*Vår kommune får innvilget mange søknader og ordningen er god.*»

Generelle problemer knyttet til NÆRTUR og spillemiddelordningen:

Ikke alle problemer knyttet til KIF kan tilskrives spillemiddelordningen. Fra Østfold blir det oppgitt at økonomien er dårlig i mange Østfoldkommuner. Dette resulterer ifølge informantene til færre søknader enn i andre fylker fordi kommunene ikke kan dekke egenandelene⁹. For å skaffe til veie egenandeler er dugnad ofte viktig. Dette er også problematisk og ikke minst for kommuner. Inntrykket er at mange kommuner kvier seg for søke om anlegg som krever dugnad, noe som ofte er tilfelle for NÆRTUR-tiltak. De bygger heller selv (Moss, Sola). Men det kan også være en

⁹ Dette kan stemme for NÆRTUR-anleggene der Østfold ligger lavt når det gjelder innvilgede midler. (Se fig. 8). Men ser man på totale midler til idrettsanlegg i Østfold, så ligger dette fylket ikke dårligst an (Se fig. 9). Nordland som gjør så mye for å utvikle NÆRTUR-anlegg har innvilget langt færre midler enn Østfold totalt sett

utfordring å få lag og foreninger til å søke av samme grunn (Sola). Dugnad er m.a.o. krevende både for kommuner og for lag/foreninger. Her er det åpenbart et stort potensiale for forbedringer der kommunene i større grad burde inngå i partnerskap med lag og foreninger for å spe på dårlig økonomi med dugnad. Mangelen på samordning av ulike økonomiske virkemidler som i prinsippet kan benyttes til NÆRTUR-tiltak er også nevnt som en hindring (Østfold). Her er praksis åpenbart ulik for i Nordland ser det ut til at slik samordning foregår i stor grad.

6 Konklusjon og forslag

Formålet med denne delstudien i forskningsprosjektet NÆRTUR har vært å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse av spillemidlenes betydning for å fremme mulighetene for å kunne gå på tur i nærmiljøet. Spørsmålet vi stilte var om og hvordan fylkeskommunale og kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet og spillemiddelordningen bidrar til dette.

Myndighetene vektlegger at en større andel av spillemidlene skal gå til egenorganisert fysisk aktivitet. Turgåing i nærmiljøet er løftet fram som en særlig viktig aktivitet fordi den kan utøves av mange og kan dermed bidra til bedre folkehelse. De viktigste anleggstypene for NÆRTUR i spillemiddelordningen er Turløyper, Skiløyper, Turstier og Turveier. En kan søke om tilskudd til alle disse anleggstypene både innenfor «Ordinære spillemidler» og midler til «Nærmiljøanlegg». Forskjellen mellom anleggstypene og de to ordningene er knyttet til opparbeidingsstandard og søknadsprosedyrer. Departementet krever at det skal foreligge en kommunalt vedtatt plan for å få tildelt spillemidlene.

En hovedkonklusjon fra vår studie er at spillemidlene i dag trass i myndighetenes intensjoner, ikke blir benyttet i særlig stor grad til å fremme denne formen for egenorganisert fysisk aktivitet. Det er anlegg for den organiserte idretten som dominerer prioriteringene. Dette betyr ikke at kommunene unnlater å tilrettelegge turveger, turstier løyper o.l. Vi har avdekket at det foregår mye arbeid lokalt, og kommunene bygger ofte selv, gjerne med tilskudd fra fylkeskommunene, Gjensidigestiftelsen, Sparebankstiftelsen o.l. Problemet er snarere at muligheter som ligger i KIF ikke utnyttes godt nok for å se NÆRTUR og folkehelse inn i feltet med idrett, friluftsliv og spillemidler samlet. Alt må ikke nødvendigvis finansieres ved hjelp av spillemidler, men spillemidlene er åpenbart en uutnyttet ressurs. Mye synes å være avhengig av planprosessene, og det spillemidlet de planansvarlige har fått eller tatt.

Fylkeskommunene er tillagt et eget ansvar for friluftslivet og har i tillegg ansvaret for fordeling av spillemidlene og informasjon til kommunene. Det er stor variasjon mellom de fem fylkene i hvordan de planlegger for «idrett og fysisk aktivitet» på regionalt nivå, ikke minst med tanke på temaet NÆRTUR. De fleste fylkeskommunene er lite eksplisitte, med tydeligst unntak for Nordland som har gitt klare føringer for hvordan kommunene skal arbeide for å styrke tilrettelegging for egenorganisert fysisk aktivitet og NÆRTUR. I noen av fylkeskommunene er det avsatt en viss prosent av spillemiddelpotten som skal brukes til friluftslivs- og nærmiljøanlegg, men det synes vanskelig å få kommunene til prioritere den avsatte andelen til f.eks. NÆRTUR-anlegg.

Informasjonsansvaret ivaretar fylkeskommunene også på ulikt vis. De viktigste kanalene for å nå/påvirke kommunene i tilknytning til spillemiddelordningen er kurs, plansamlinger og rådgivning. Nordland fylkeskommune uttaler seg til alle de kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet. De resterende fylkeskommunene uttaler seg i den grad de har kapasitet. Informasjon knyttet til arbeidet med regionalt folkehelsearbeid ser ut til å være særlig gunstig, noe en har positive erfaringer med i Rogaland og Nordland.

En samlet oversikt over fordeling av spillemidler til alle kommuner i de fem fylkene vi har undersøkt i perioden 2011 - 2015 viser at en forsvinnende liten andel går til NÆRTUR-anlegg. Innenfor denne kategorien dominerer skiløypene bortsett fra i Rogaland og Nordland der en har satset på typisk bynære turanleggstyper som f.eks. turveier. De fleste aktuelle anlegg innenfor Nærmiljøanleggsordningen er ikke anlegg for turgåing, men lett-tilgjengelige «punktanlegg» for uorganisert aktivitet/lek osv., gjerne nær boligområder, skoler eller barnehager. Gjennomgangen av planene for de femten undersøkte kommunene tyder på at NÆRTUR-anlegg heller ikke i årene som kommer har høy prioritet. Kun fire av de femten kommunene har prioritert NÆRTUR-anlegg i KIF.

Det er i all hovedsak kommunenes kulturavdelinger som har hatt ansvaret for KIF. Det er stor variasjon i hvilken grad planavdelingene i kommunene er involvert trass i at Kulturdepartementet

vektlegger betydningen av å integrere KIF i de generelle kommunale planprosessene etter plan- og bygningsloven. For en kulturretat med mange andre og konkurrerende oppgaver kan arbeidet med KIF være utfordrende å gjennomføre. Prioriteringene er også avhengig av om etaten har interesse og engasjement for folkehelse, fysisk aktivitet og nærmiljø-satsing.

Kulturdepartementets tidligere krav om kommunedelplan etter plan- og bygningsloven er forlatt. Kommunene ser ikke ut til å være så opptatt av dette, men de fleste fremhever betydningen av en god planprosess uansett. Flere fremhever dessuten at det er viktig å se ulike kommunale planer i sammenheng. Noen kommuner har gjort som Rogaland fylkeskommune og valgt å dele friluftsliv og idrett i to planer. Argumentet er å styrke friluftslivet friluftsliv i arealplanleggingen.

NÆRTUR ivaretas i stor grad i målsettingene i KIF, og det vises ofte til folkehelsehensyn. Vi kan ikke se at målene i samme grad er fulgt opp i prioriteringene av anlegg. Samtidig forteller flere informanter at folkehelsehensyn og ikke minst Folkehelseloven kommer til å bety et skifte i holdninger og prioriteringer. Dette er forankret i erkjennelsen av at tradisjonelle idrettsanlegg betyr ganske lite for folkehelse, mens NÆRTUR-anlegg er langt viktigere.

Kulturdepartementet understreker betydningen av at tiltakene skal forankres i behovsvurderinger. Slike kan gjennomføres både i forbindelse med medvirkningsprosesser og kommunenes egne registreringer. Generelt viser studien at kommunene tar lett på dette. I medvirkningsprosessene er idrettsrådene så å si alltid med, mens tur- og friluftslivsinteressene er svakt representert. Skriftlige innspill og høringer er det mest vanlige. Det arrangeres også folkemøter, ofte med få fram møtte. Noen få kommuner har mer omfattende prosesser i møte med lokalsamfunn, skoler, organisasjoner osv. Det foreligger i liten grad behovsvurderinger basert på systematisk innhentet kunnskap om sosio-økonomi, demografi o.l. Flere planansvarlige vektlegger derimot egen kunnskap om anleggs- og arealsituasjonen i kommunen. Slik sett kan bevisstheten om NÆRTUR være tilstede, men det gir seg ikke nødvendigvis utslag i søknader om spillemidler til NÆRTUR. Problemet som kan knyttes til lettvinde behovsvurderinger er at planprosessene og prioriteringene blir lite transparente. Sterke og organiserte særinteresser vinner fram på bekostning av de egenorganiserte.

Departementet vil at planene skal inneholde kart som viser hvor eksisterende og planlagte anlegg befinner seg. Mange kommuner oppfatter dette som et pliktløp, og kartene er hverken informative eller nyttige i planprosessen. Noen få kommuner har brukt kart aktivt, f.eks. Lillehammer. Kulturdepartementet ønsker også at tiltakene skal vurderes opp mot annen planlegging i kommunen, f.eks. kommuneplanens arealdel og de fireårige handlingsplanene (økonomi). I de fleste planene er det stort sett bare listet opp hvilke andre planer som har relevans, og ikke hvordan de skal brukes f.eks. for å sikre NÆRTUR. Et unntak her er Sola kommune. Studien har avdekket et tydelig behov for å bringe mer plankompetanse inn i KIF-arbeidet, noe som også ble etterlyst av flere informanter, selv i større bykommuner.

Informasjon fra knapt halvparten av informantene tyder på at spillemidlene ikke er viktige for NÆRTUR. Andre virkemidler betyr mer. God arealplanlegging, og særlig av grønnstrukturen, blir løftet fram. Noen synes ordningen fungerer bra, andre ønsker forbedringer. Forbedringene som ble nevnt er a) knyttet til planen/prosessen b) hva man kan søke om og c) en større prioritert pott til friluftsliv/NÆRTUR.

Vi har følgende forslag til forbedringer for å styrke NÆRTUR:

Forbedringer på regionalt nivå:

- Bedre erfaringsutveksling mellom kommunene og fylkesnivået knyttet til planarbeidet.
- Mer eksplisitt fokus på NÆRTUR som effektivt virkemiddel for fysisk aktivitet/folkehelse.

Forbedring av den kommunale planen inkludert veiledningen til denne:

- Få til bedre metoder rundt behovsvurderingene, både i medvirkningsprosessen og kommunens egen ekspertvurdering med vekt på geografisk fordeling i kommunen av helsetilstand og av NÆRTUR-anlegg.
- Bli bedre på og lage gode eksempler på kartbruk og kartanalyser i planprosessen
- Bedre og mer konkret veiledning i bruk av plan- og bygningsloven. Hvordan forankre tiltak i planer (arealbruk, bestemmelser, retningslinjer, rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler osv.).
- Vise eksempler på hvordan KIF kan brukes til helhetlig satsing på NÆRTUR i kommunen, der både spillemidler og andre midler inngår («helse i alt vi gjør»).

Spillemidlene:

- En viss andel av spillemidlene bør avsettes til anleggs-kategoriene Turløyper, Turstier og Turveier.
- Informere om at turstier (som Nærmiljøanlegg) kan være en lite «byråkratisk» måte å utløse spillemidler på; det er først når kostnadsramma overstiger 600.000 kr at det trengs forankring i en vedtatt kommunal plan for å kunne søke (selv om slik forankring er anbefalt i regelverket, også for mindre anlegg).

Generell informasjon/ opplæring.

- Vi anbefaler at det utarbeides et generelt informasjonsopplegg rettet mot politikere regionalt og lokalt om betydningen av NÆRTUR-tiltak og bruken av spillemiddelordningen.

7 Referanser

- Bergem, R., Hanche-Olsen, M., Ouff, S. M., Aarflot, U., Helgesen, M. K., Vestby, G.-M. 2010. *Partnerskap for folkehelse og Helse i plan*. Sluttrapport. Møreforskning Volda rapport nr. 7. ISBN/ISSN: 978-82-7692-306-3 1891-5981
- Gehl, J. & Svarre, B. 2013. *How to Study Public Life. Methods in Urban Design*. Island Press. 168 s.
- Hansen, B.H., Anderssen, S. A., Steene-Johannessen, J., Ekelund, U., Nilsen, A.K., Dehli Andersen, I., Dalene, K.E., Kolle, E. 2015. *Fysisk aktivitet og sedat tid blant voksne og eldre i Norge. Nasjonal kartlegging 2014-2015*. IS-2367 Helsedirektoratet, Oslo
- Helgesen, M.K., Hofstad, H., Lars Christian Risan, L.S., Stang, I., Grete Eide Rønningen G.E., Lorentzen, C., Goth, U.S. (2014) *Folkehelse og forebygging. Målgrupper og strategier i kommuner og fylkeskommuner*. NIBR rapport 3. Oslo
- Johansen, V. & Batt-Rawden, K. 2014. *Folkehelse og levekår i Oppland. Resultater på fylkesnivå. ØF-rapport 09/2014*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Kultur- og vitenskapsdepartementet 1988. Rundskriv V – 55/88 av 12.10.88
- Kulturdepartementet 1999. *Idrettlivet i endring: om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet* (St.meld.nr 14 (1999-2000)).
- Kultur- og kirkedepartementet 2007. *Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet*. Veileder.
- Kulturdepartementet 2014. *Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet* (Rev. utg. ed.).
- Kulturdepartementet 2015. *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet - 2015*. V-0732 B.
- Kulturdepartementet 2016. Prop. 1 S (2015–2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)
- Kulturdepartementet 2016a. *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet - 2016. For tildelinger i 2017*. V-0732 B
- Limbodal, T. I. 2012. *Kommunal iverksetting: Iverksetting av statlig plankrav overfor kommunene i idrettssektoren*. Master thesis. Oslo: Institutt for statsvitenskap, UiO.
- Magnussen, T., Gjertsen, A., & Røiseland, A. 2002. *Mellom statlig plankrav og kommunalt spelerom : evaluering av kommunedelplanar for anlegg og område for idrett og friluftsliv* NF-rapport (Nordlandsforskning : online), Vol. nr 1/2002.
- Meld.St. 18 (2015-2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld.St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*. Kulturdepartementet.
- Miljøverndepartementet 2013. *Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv. En satsing på friluftsliv i hverdagen; 2014-2020*. T-1535.
- Nåvik, A. 1993. *Kommunal planlegging av anlegg og områder for idrett og friluftsliv*. Oslo: Kulturdepartementet, Idrettsavdelingen; Universitetsforlaget.
- Stavanger Turistforening 2013. *Lofta vedet. 52 hverdagsturer i Stavanger*. Stavanger Turistforenings årbok 2013.
- St.meld.nr. 41 (1991-1992) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld.nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Thorén A-K.H 1999 *Friluftsliv i bystrøk. Evaluering av "friluftspakkeprosjektet" til Direktoratet for naturforvaltning*. NIBR Prosjektrapport 1997: 7. Oslo ISBN 82-7071 - 151 -9

Thorén, K.H., Wold, L.C., Vistad, O.I., Skår, M., Gundersen, V., Bærum, K.M., Nordh, H. & Skjeggedal, T. 2015. Å gå i nærmiljøet i Moss – hvem, når og hvorfor ikke? Om NFR-prosjektet NÆRTUR, og noen foreløpige resultater. Konferanserapport "Forskning i friluft 2015". Oslo: Norsk Friluftsliv, s.127-135.

Vistad, O.I., Arnesen, T. & Skjeggedal, T. 2001. Friluftsliv i sentrale jordbruksområde. Er dyrka mark ein alvorleg barriere? Nett-tidsskriftet Utmark 3/2001. (www.utmark.org)

Vedlegg

Oversikt over intervjuede personer:

Østfold:

Østfold fylkeskommune: Fylkesidrettskonsulent og Rådgiver i Samfunnsplanavdelingen, fellesintervju 13.april 2015

Fredrikstad kommune: Virksomhetsleder, 22.januar 2016

Moss kommune: Kulturkonsulent/rådgiver, 25.mars 2014 (dvs. før planen var ferdig)

Rakkestad: Seksjonsleder kultur, 22 januar 2016

Oppland:

Oppland fylkeskommune: Rådgiver Idrett og friluftsliv, og Folkehelsekoordinator, begge 26. januar 2016

Gran kommune: Seksjonsleder idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv, 2. februar 2016

Lillehammer kommune: TO-leder Park og Idrett, 27. januar 2016

Ringebu kommune: Tidligere kulturkonsulent, 28. januar 2016

Rogaland:

Rogaland fylkeskommune: Rådgiver Seksjon for allmenn kultur. 30.april 2015

Regionalplansjef og Rådgiver Regionalplanavdelingen, fellesintervju:19. februar 2016

Stavanger kommune: Leder Park og vei, 9. mars 2016

Sola kommune: Plan- og bygningsjef/ Virksomhetsleder areal, 15.02.2016 og Seksjonsleder Idrett og bad 17. februar 2016

Vindafjord kommune: Einingsleiar Kultur, 2. februar 2016

Sør-Trøndelag:

Sør-Trøndelag fylkeskommune: Fylkesidrettskonsulent, 17. mars 2016

Trondheim kommune: Rådgiver Idrett og friluftsliv, 9. mars 2016

Orkdal kommune: Leder Kultur og fritid, 15. mars 2016

Selbu kommune: Kulturkonsulent, 7. mars 2016

Nordland:

Nordland fylkeskommune: Rådgiver Friluftsliv, 25. mai 2016

Bodø kommune: Seksjonsleder idrett/friluftsliv 22. januar 2016

Sortland kommune: Tidligere Fritidsleder, 15. februar 2016

Alstadhaug kommune: Enhetsleder kultur, 27. januar 2016

ISSN: 2464-2797
ISBN: 978-82-426-2938-8

Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøks-/leveringsadresse: Høgskoleringen 9, 7034 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01

E-post: firmapost@nina.no

Organisasjonsnummer 9500 37 687

<http://www.nina.no>

Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger