

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for Landskap og Samfunn
Institutt for landskapsarkitektur og Institutt for folkehelsevitenskap

2018

ISBN: 978-82-575-1554-6

Fagrapport

Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for NÆRTUR

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

Kine Halvorsen Thorén - Institutt for landskapsarkitektur

Helena Nordh - Institutt for folkehelsevitenskap

Amalie Lund Holth - Institutt for folkehelsevitenskap



Thorén, K.H., Nordh, H og Lund Holth, A. 2018. «Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for Nærtur. Om kommunal og regional planlegging for etablering av turveier og turstier i nærmiljøet»

Ås oktober 2018

ISBN: 978-82-575-1554-6

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

[Åpen]

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

OPPDRAKSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)

Helsedirektoratet

OPPDRAKSGIVERES REFERANSE

Helsedirektoratet: 14/10779

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER/BIDRAGSYTER

Rolf Hansen, Helsedirektoratet

NØKKEWORD

- Folkehelse
- Nærmiljø
- Turgåing
- Friluftsliv
- Kommunal planlegging
- Fylkeskommunal planlegging
- Spillemidler
- Landsdekkende studie

KEY WORDS

- Public health
- Local environment
- Neighborhood
- Walking
- Outdoor recreation
- Municipal planning
- Regional planning
- National study

KONTAKTOPPLYSINGER

ILA

Postboks 5003 NMBU

1432 Ås

<https://www.nmbu.no/fakultet/landsam/institutt/ila>

Innholdsfortegnelse

Forord	5
Sammendrag og forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid	6
1. Introduksjon.....	12
1.1. Bakgrunn og problemstilling	12
1.2. Fylkeskommuners og kommuners ansvar og oppgaver i nærturarbeidet	13
1.3. Spørsmål som skal belyses	14
1.4. Design, rekruttering og metode.....	15
1.4.1. Generelt	15
1.4.2. Den fylkeskommunale undersøkelsen	16
1.4.3. Den kommunale undersøkelsen	17
2. Fylkeskommunenes arbeid med nærturtiltak	19
2.1. I hvilken grad prioriterer fylkeskommunene Nærturtiltak?	19
2.2. Hvordan bruker fylkeskommunene planleggingsvirkemidler for å fremme nærturtiltak?	20
2.2.1. Hvilke planer omhandler nærtur i fylkeskommunen?	20
2.2.2. FIF- planen som virkemiddel	20
2.2.3. De folkehelseansvarliges bidrag i planarbeidet for nærtur	23
2.2.4. Fylkeskommunens anbefalinger om videre planarbeid overfor kommunene	25
2.2.5. Bruk av innsigelser på regionalt nivå for å ivareta nærturtiltak	26
2.3. Hvilke fylkeskommunale etater er involvert i fordelingen av midler som kan bidra til å fremme nærturtiltak, og hvilke økonomiske virkemidler er i bruk?	26
2.4. Hvordan arbeider fylkeskommunene med kunnskapsoverføring og informasjon om nærturtiltak?	29
2.5. Regionalt samarbeid om nærturtiltak	34
3. Kommunenes arbeid med nærturtiltak.....	35
3.1. I hvilken grad prioriterer kommunene Nærturtiltak?	35
3.2. Hvordan bruker kommunene planleggingsvirkemidler for å fremme nærturtiltak?	36
3.2.1. Hvilke kommunale planer omhandler Nærtur?	36
3.2.2. Hvem deltar i sentrale planprosesser for nærturtiltak fra administrasjonen.....	37
3.2.3. Om medvirkning i planprosessene.....	38
3.2.4. Behovsvurderinger sett fra administrasjonens ståsted	44
3.3. KIF-planen som virkemiddel	45
3.3.1. Hvem har ansvaret for KIF-planene om hvem deltar i planprosessene	45
3.3.2. Hvilket kunnskapsgrunnlag bygger KIF-planene på?	48
3.3.3. Hva slags plantype har kommunene valgt for KIF-planen og hvorfor?.....	49

3.3.4.	Hvilke tema inngår i KIF-planen?	49
3.3.5.	På hvilken måte gir KIF-planen føringer for videre planarbeid?	50
3.4.1.	KIF-planene og finansiering.....	51
3.4.2.	Idrettsråd og interkommunale friluftsråd, organisasjoner og finansiering av nærturtiltak.....	52
3.5.	Hvilke tiltak blir prioritert og hvilke forslag blir fremmet?.....	53
3.6.	Hva påvirker prioriteringer og hva hindrer gjennomføring av nærturtiltak	55
4.	Oppsummering av hovedfunn	57
4.1.	Nærtur og det regionale nivået	57
4.1.1.	Prioritering av nærtur og oppfølging i den fylkeskommunale planleggingen	57
4.1.2.	Hvilke fylkeskommunale etater er involvert i fordelingen av tilskuddsmidler til fremme av nærturtiltak, og hvilke tilskuddsmidler er i bruk?	59
4.1.3.	Hvordan arbeider fylkeskommunene med kunnskapsoverføring og informasjon om nærturtiltak?	59
4.1.4.	Regionalt samarbeid om nærturtiltak.....	60
4.2.	Kommunenes arbeid med NÆRTUR	60
4.2.1.	Prioritering av nærtur og oppfølging i den kommunale planleggingen.....	60
4.2.2.	Medvirkning i NÆRTUR-arbeidet	61
4.2.3.	Behovsvurderinger sett fra administrasjonens ståsted.....	63
4.3.	KIF-planen som virkemiddel	63
4.3.1.	Hvorfor undersøke KIF-planen?	63
4.3.2.	Hvem har ansvaret for KIF-planene om hvem deltar i planprosessene	64
4.3.3.	Hvilket kunnskapsgrunnlag bygger KIF-planene på?	64
4.3.4.	Hva slags plantype har kommunene valgt for KIF-planen og hvorfor?	65
4.3.5.	Hvilke tema inngår i KIF-planen og på hvilken måte gir KIF-planen føringer for videre planarbeid?	65
4.4.	Finansiering og gjennomføring av nærturtiltak	65
4.4.1.	KIF-planene og finansiering	65
4.4.2.	Idrettsråd og interkommunale friluftsråd og finansiering av nærturtiltak.....	66
4.5.	Hvilke tiltak blir prioritert og hvilke forslag blir fremmet?	67
4.6.	Hva påvirker prioriteringer og hva hindrer gjennomføring av nærturtiltak	67
5.	Konklusjon og forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid.....	68
5.1.	Konklusjon	68
5.2.	Forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid	68
Litteratur.....		70

Forord

Bakgrunnen for foreliggende rapport er en kvalitativ studie av spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet der til sammen femten kommuner fordelt på fem fylker inngikk. Den kvalitative studien ble delfinansiert av Helsedirektoratet og inngikk i forskningsrådsprosjektet NÆRTUR. NÆRTUR ble i dette prosjektet definert som «fenomenet gåtur i nærmiljøet» men hadde også referanse til forskningsprosjektet. NÆRTUR var et samarbeide mellom Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Norsk institutt for naturforskning (NINA) med NINA som prosjektleder.

Både i NÆRTUR-prosjektet og i denne studien, «Kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur», er utgangspunktet at det å gå på tur i nærmiljøet er et verdifullt folkehelseiltak. Helsedirektoratet ønsket derfor å utvide undersøkelsen til å gjelde alle landets kommuner og fylkeskommuner for å se om funnene hadde gyldighet utover de femten kommunene og fem fylkeskommunene som inngikk i NÆRTUR. Etter hvert ble det også klart at det var behov for å se på nærturtiltak i en større kontekst og ikke bare knyttet til spillemidlene.

Formålet med denne rapporten er derfor å undersøke hvordan norske kommuner og fylkeskommuner arbeider for å fremme befolkningens muligheter til å gå på tur i nærmiljøet med boligen som utgangspunkt. I rapporten omtaler vi slike turer som «nærturer» eller «nærmiljøturer», som både kan være for transport til daglige gjøremål, men i denne sammenhengen primært for rekreasjon. Tiltak som kan bidra til å fremme slike turer kaller vi i rapporten «nærturtiltak». I praksis omfatter dette både fysisk planlegging med påfølgende tilrettelegging og organisatoriske tiltak f.eks. i form av arrangementer, fellesturer o.l. Hovedfokus her er fysisk planlegging og tilrettelegging.

Prosjektet startet høsten 2017 og avsluttes høsten 2018. En referansegruppe med medlemmer fra Helsedirektoratet, Miljødirektoratet, Husbanken og Kommunal – og moderniseringsdepartementet har fulgt arbeidet hele veien. Gruppen har kommet med uvurderlige innspill under hele prosessen.

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

ÅS – NMBU, oktober 2018

Kine Halvorsen Thorén

Prosjektleder

Sammendrag og forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid

Bakgrunn og formål med rapporten

Formålet med spørreundersøkelsen som blir presentert i denne rapporten er å gi et bredt bilde av hva som foregår i landets kommuner og fylkeskommuner når det gjelder tiltak som kan fremme turgåing i nærmiljøet. Materialet fra spørreundersøkelsene har resultert i anbefalinger som blir presentert avslutningsvis i dette sammendraget. Utgangspunktet for rapporten er en kvalitativ studie av spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet (Thorén et al 2016)¹ der til sammen 15 kommuner fordelt på 5 fylker inngikk. Den kvalitative studien ble delfinansiert av Helsedirektoratet og inngår i forskningsrådsprosjektet Nærtur. I de senere årene er nærmiljøets betydning i folkehelsearbeidet blitt tillagt mer vekt, noe som også blir understreket i "Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter" (Helse- og omsorgsdepartementet 2015). For å samle erfaringer fra hvordan gode nærmiljøer og lokalsamfunn arbeider med å styrke folkehelsen, har Helsedirektoratet hatt ansvaret for utviklingsprosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse» 2015 – 2018, også kalt «Nærmiljøprosjektet». Blant de fysiske faktorene som deltagerne i «Nærmiljøprosjektet» har løftet fram som særlig viktige for nærmiljøutvikling, er friområder, gang- og sykkelveger, nærhet til tjenester og funksjoner og forhold knyttet til arealbruk, fysisk utforming og estetikk (Bergem et al 2018). Det å legge til rette for turgåing i nærmiljøet berører alle disse fysiske faktorene.

Turstier og turløyper er den anleggstypen som flest bruker både blant kvinner og menn, og som brukes regelmessig uavhengig av sosial klasse (Rafoss og Breivik 2017). Tilrettelegging for turløyper og turstier med boligen som utgangspunkt, kan dermed bidra til å nå nasjonale mål i folkehelsearbeidet om å utjevne sosialt betingete ulikheter i helse og redusere hindringer som kan føre til uhelse (Helse- og omsorgsdepartementet 2015). I denne rapporten kaller vi slike turer nærturer, og tiltak som fremmer turene kalles nærturtiltak. Slike tiltak omfatter alt fra planlegging til praktisk tilrettelegging og drift/skjøtsel av anleggene.

Spørreundersøkelse til alle landets kommuner

Helsedirektoratet ønsket å se om funnene i den kvalitative studien var representative på landsbasis gjennom en spørreskjemaundersøkelse til alle landets kommuner. Det ble dessuten besluttet å løfte fram arbeidet fylkeskommuner og kommuner gjør i en større sammenheng, og ikke bare spillemidlenes betydning for etablering av turveier og turstier.

På fylkeskommunalt og regionalt nivå har vi sendt spørreskjemaer til fylkesordførere (som her representerer politikerne), fylkesplansjefer, folkehelseansvarlige og spillemiddelansvarlige. På kommunalt nivå er spørreskjemaer sendt til alle landets ordførere, plansjefer, de folkehelseansvarlige og ansvarlige for kommunal planlegging for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv o.l.

Den kommunalt vedtatte planen for idrett og fysisk aktivitet som Kulturdepartementet krever for å utløse spillemidler, omtaler vi for korthets skyld KIF-planen. Kulturdepartementet ønsker også at fylkeskommunene skal lage planer for å sikre en mer aktiv idretts- og friluftspolitikk på regionalt nivå. Denne planen kaller vi FIF-planen.

Friluftslivet er dårlig organisert lokalt i norske kommuner. Men for å få et visst innblikk i hvordan friluftslivet selv ser på nærturtiltak, er et eget spørreskjema sendt til de interkommunale friluftsrådene.² I tillegg er tilpassede spørreskjemaer distribuert til alle landets idrettsråd og til de

¹ NINA på Lillehammer hadde ansvaret for prosjektet NÆRTUR. I prosjektet inngikk også samarbeidspartnere fra NMBU og NTNU.

² Norge har til sammen 27 interkommunale friluftsråd som organiserer 226 medlemskommuner.

lovpålagte rådene (råd for personer med nedsatt funksjonsevne og eldreråd). Også ordførere, plansjefer, folkehelseansvarlige og de KIF-ansvarlige har svart på hvordan de arbeider med nærturtiltak innenfor sine ansvarsområder.

Sammenstilling av hovedfunn

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

Det er bred enighet både politisk og administrativt om at tiltak som kan fremme turgåing i nærmiljøet er uttalt som mål både i fylkeskommunene og kommunene. Men temaet har likevel ikke fått gjennomslag, hverken regionalt eller lokalt som strategisk satsingsområde i planstrategiene, i like stor grad som målet skulle tilsi.

På fylkeskommunalt nivå er nærtur i større grad berørt i sektorplaner som FIF-planen og i regional plan/strategi for folkehelse. På kommunalt nivå ser det derimot ut til at nærtur inngår i stor grad, både i kommuneplanens samfunnsdel, i arealdelen og i handlingsplanene, men i noe mindre grad i økonomiplanene.

I følge de kommunale plansjefene er den kommunale planen for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv den desidert viktigste for å fremme nærturtiltak. Likevel avdekker denne studien at nærturtiltak i KIF-planene i mindre grad får gjennomslag i handlingsprogrammer og økonomiplaner fordi det ikke følges opp i føringer for investeringer og driftskostnader. På denne måten kan planarbeidet bli lite forpliktende.

Nærtur er en viktig del av det by- og tettstedsnære friluftslivet med sentral betydning for folkehelsearbeidet. Denne studien avdekker manglende gjennomslag for nærtur som et strategisk felt og at heller ikke friluftsliv antakelig inngår i fylkeskommunenes eller kommunenes overordnede strategiske tenking.

Arealplanlegging for nærtur er svakt forankret både i kommunene og fylkeskommunene

Denne undersøkelsen tyder på at det ikke er tilstrekkelig sammenheng mellom føringer gitt på fylkeskommunalt nivå, f.eks. om å innpasse grønnstruktur i arealplanene og å utarbeide grøntstrukturplaner, og hvordan føringene mottas lokalt i kommunene. En svært liten andel av kommunene har f.eks. grønnstrukturplaner eller analyser trass i at grønnstrukturen utgjør selve arenaen for nærtur.

Nærhet til turstiene er sentralt for bruken. En indikator som angir maksimumsavstand fra boligområdet til nærmeste nærturmulighet kan derfor bidra til å sikre god tilgjengelighet for flest mulig. Det viser seg imidlertid at dette er et planleggingsvirkemiddel som hverken fylkeskommuner eller kommuner i særlig grad benytter seg av.

Potensialet som ligger i de fylkeskommunale og kommunale planene for idrett og friluftsliv ser heller ikke ut til å utnyttes i tilstrekkelig grad bl.a. fordi fokuset på arealbruk er svakt i begge planer. De fylkeskommunale planene skal ifølge Kulturdepartementets veiledning løfte fram en regional idretts- og friluftspolitikk, men det sies lite om konsekvensen for arealbrukspolitikk. Departementet har tydeliggjort dette langt klarere for det kommunale nivået. Men problemet er at kommunen ikke følger opp dette i sine KIF-planer. Det ser ut til å være en manglende sammenheng mellom Kulturdepartementets formål og føringer for den fylkeskommunale planen og de kommunale planene (Kulturdepartementet 2014).

Behov for å styrke planleggings- og gjennomføringskompetansen i nærturarbeidet

Generelt er nærtur et tema som berører mange fagfelt på tvers i den offentlige forvaltningen. Planleggings- og gjennomføringskompetanse er helt sentralt. Områdene folkehelse, samferdsel samt gjennomføring og vedlikehold av de fysiske tiltakene er også viktige. Denne undersøkelsen kan tyde på at arbeidet hverken fylkeskommunalt eller kommunalt er organisert godt nok med disse forholdene for øyet.

Det viser seg at planavdeling og teknisk avdeling i liten grad har ansvaret for KIF- og FIF-planarbeidet. Park og grøntmiljø, som kunne forventes å ha et operativt ansvar for tilretteleggingstiltakene og driften av anleggene, er den avdelingen i kommunene som ser ut til å involveres minst.

I FIF-planarbeidet er det f.eks. oftest avdelinger med hovedansvar for idrett som har hovedansvaret, men kultur, friluftsliv og folkehelse er også involvert. På kommunalt nivå fremgår det at KIF-planen først og fremst er et ansvar for kulturavdelingene.

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

Medvirkning er en sentral del av kunnskapsinnhentingsprosessen, noe som også blir fremhevet av Bergem et al (2018) i forbindelse med Nærmiljøprosjektet. Undersøkelsen tyder på at både fylkeskommuner og kommuner tar lett på dette i forbindelse med tilrettelegging for nærturer, og at de dermed ikke følger intensjonene i plan- og bygningsloven.

Høring er den vanligste måten å involvere frivillige organisasjoner og lovpålagte råd både regionalt og lokalt. Idrettsrådene og organisasjoner som arbeider med barn og unge er ifølge plansjefene i størst omfang med i de delene av prosessen der mulighetene for å påvirke nærturarbeidet er størst. Velforeninger og lokale friluftråd (som ikke er så vanlige på kommunalt nivå) involveres i mindre grad. Selv mener de lovpålagte rådene og idrettsrådene at de deltar i langt mindre grad enn det plansjefene oppgir, med unntak av de interkommunale friluftrådene. Dette mønsteret er enda tydeligere når vi ser på medvirkning i KIF-planene. De kommunale idrettsrådene er overlegent mer med enn de resterende organisasjonene og rådene som ble spurt. Det er verdt å merke seg at velforeninger og rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i minst grad er med ifølge de KIF-ansvarlige.

Nærturarbeidet bygger på lite systematisk kunnskap

I den kvalitative undersøkelsen (Thorén et al 2016) fremgikk det at det i liten grad foreligger behovsvurderinger basert på systematisk kunnskap om behov sett i forhold til sosio -økonomi, demografi o.l. De planansvarlige vektla i hovedsak at behovsvurderingene bygde på deres egen lokalkunnskap. Denne studien underbygger at dette er trenden både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I en foreløpig oppsummering fra Nærmiljøprosjektet (Bergem et al (2018) fremgår det at kvantitative data fra statistikkbanken til KommuneHelse, fylkeshelseundersøkelser m.m. er viktig informasjon. Slik informasjon gir samtidig, ifølge disse forfatterne, ikke grunnlag for å planlegge, prioritere og sette i verk målrettede tiltak i nærmiljøet. Betydningen av kvalitativ kunnskap, og at denne kobles mot den kvantitative, vektlegges i rapporten.

Til en viss grad oppgir de folkehelseansvarlige i vår undersøkelse at de sikrer dette. Hovedinntrykket er likevel at kunnskapsgrunnlaget for nærturplanleggingen er tilfeldig og mangler systematikk. Reell medvirkning er som vist foran ikke vanlig. Den kvantitative folkehelsekunnskapen ser ut til å være generell og på et overordnet kommunalt nivå. Det vil si at behovene for tiltak ikke blir fanget opp lokalt.

Spillemidlene er den viktigste finansieringskilden for nærturtiltak

Spillemidlene er det viktigste økonomiske virkemiddelet for nærturtiltak både i kommunene og i fylkeskommunene. Men statlige friluftsliv- og aktivitetsmidler er også sentrale. For interkommunale friluftsråd og kommunale idrettsråd er faktisk dagnad den viktigste finansieringskilden, selv om de også mottar offentlige midler. Denne studien har vist at spillemidlene ser ut til å være av større betydning for nærturtiltak enn det den kvalitative undersøkelsen ga inntrykk av (Thorén et al 2016). Likevel oppgir en av tre kommuner at de ikke bruker denne muligheten. Hovedårsaken som oppgis er at de ikke får søknader fra lag og foreninger.

Fylkeskommunen har også forvaltningsansvar for en rekke tilskuddsordninger for friluftsliv, i tillegg til at en rekke andre ordninger kan benyttes. I kommunene oppgir KIF-ansvarlige at de også benytter andre midler, som Gjensidigestiftelsen og i noe mindre grad midler fra Sparebankstiftelsen og SMIL (Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket).

I følge de FIF-ansvarlige blir nærtur i stor grad prioritert i de tilskuddsordningene som fylkeskommunen forvalter. Når det gjelder øremerking av spillemidlene, svarer omlag halvparten av de spillemiddelansvarlige på fylkesnivå at fylkeskommunen har øremerket en bestemt andel av midlene til nærmiljøanlegg. Dette omfatter langt flere anleggstyper enn stier, turløyper o.l. Noen av dem oppgir også at de har satt av en del av nærmiljøanleggsmidlene til nærturtiltak.

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

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

Selv om ulike brukergrupper prioriterer noe forskjellig er det enighet om en del sentrale tiltak. Det kan derfor tyde på at noen av disse gruppene ikke er nok på banen i planprosessene for nærtur, og innebærer en fare for at behovene deres ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Usikkerhet rundt effekten av opplysningsarbeidet

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

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

Spørsmålet er dermed om opplysningsarbeidet gir tilstrekkelig med resultater, om informasjonen er godt nok samordnet og målrettet både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, om lag og foreninger uten egne ansatte, eller viktige målgrupper som ikke er representert eller organisert i sterke ressursgrupper, får nødvendig bistand til å medvirke i prosessene, eller i det meste får bidra med informasjon om deres behov. Denne undersøkelsen kan tyde på at det er et utviklingspotensial

både når det gjelder dialog med målgrupper, hva en skal informere om og bistand til å medvirke i prosjektprosesser.

Forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid

Følge opp Handlingsplanen for friluftsliv som vektlegger at friluftsliv skal få en bredere plass i kommunal og regional planlegging ved at

- *politikere og planleggere* i regional og lokal forvaltning får økt kunnskap om nærturarbeidets betydning for folkehelse, trivsel, lokal tilhørighet og samfunnsøkonomi
- *fylkeskommuner og kommuner* synliggjøre nærtur og friluftsliv som tema i deres planstrategier
- *fylkeskommuner og kommuner* følger opp nærtur og friluftsliv i videre kommunal planlegging
- *kommunene* oppfordres til å følge opp pålagt kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder der dette ennå er mangelfullt. Dette er et viktig redskap for planlegging av lokale turstier
- *kommunene* involverer seg i regjeringens nye prosjekt for «Planlegging, opparbeiding, skilting og merking av sammenhengende nettverk av ferdselsårer for friluftsliv i kommunene»
- *fylkeskommunal og kommunal planlegging* for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv osv. styrkes og videreutvikles. Veiledningsmaterialet fra Kulturdepartementet oppdateres og konkretiseres
- *alle landets kommuner* utarbeider analyser og grønnstrukturplaner, sti- og løypeplaner.
- *alle landets fylkeskommuner* oppfordrer kommunene til å innpasse «grønn strek» tilknyttet byer og tettsteder i kommunale planer og at dette følges opp lokalt
- *det arbeides for å legge inn indikatorer* i folkehelseprofilene om andel av innbyggerne som bor mer enn 500 meter unna sammenhengende turveinett og allment tilgjengelige grøntområder

Sørge for mer målrettet organisering av nærtur- og friluftslivsarbeidet og øke kompetansen ved å

- *klargjøre* nærtur og friluftsliv som et tverrsektorielt ansvar i større grad både i fylkeskommunene og kommunene
- *styrke* friluftslivskompetansen i kommunene
- *styrke* planleggings- og gjennomføringskompetansen i planarbeidet for nærtur og friluftsliv både fylkeskommunalt og kommunalt
- *sørge for* at kommunale avdelinger med operativt ansvar for å utføre tiltak, eller som bistår frivillige, i større grad blir involvert, både i planfasen og i gjennomføringsfasen.

Sørge for reell medvirkning der alle parter får like vilkår ved å

- *styrke kompetansen* tilknyttet medvirkningsprosesser både fylkeskommunalt men særlig kommunalt
- *utnytte og styrke de verktøyene* som eksisterer som f.eks. «Barnetråkk» og de som er under utvikling f.eks. «Folketråkk»
- *oppfordre alle landets kommuner* til å etablere aktivitetsråd eller friluftsråd for å samle lokale friluftslivsinteresser
- *involvere* de lovpålagte rådene, lokale velforeninger og andre som i for liten grad deltar i planprosessene om betydningen av turgåing i nærmiljøet og hvordan de kan fremme sine ønsker

Utvikle metodikken for å styrke kunnskapsgrunnlaget slik at kunnskapen ivaretar befolkningens behov for nærturtiltak på en systematisk og transparent måte slik at

- *kvalitative data fra medvirkningsprosesser sammenstilles med administrasjonenes ekspertmetoder basert på kunnskaper om den fysiske arenaen, lokal folkehelsestatistikk, sosioøkonomiske forskjeller o.l.*

Bedre kunnskapsoverføring og formidling om nærtur både fylkeskommunalt og kommunalt ved at

- *fylkeskommunene utvikler en mer samlet strategi for formidling av hvordan nærturarbeidet kan drives både overfor kommunene, blant de frivillige organisasjonene og ikke minst politikerne og beslutningstakere*
- *kommunene informerer lokale lag og organisasjoner og ikke minst de lovpålagte rådene om hvordan de kan drive nærturarbeid og hvilke økonomiske virkemidler som finnes*

Sørge for at tiltakene blir fulgt opp i handlingsplanen for fysisk aktivitet som kommer i 2019

1. Introduksjon

Formålet med denne rapporten er å undersøke hvordan norske kommuner og fylkeskommuner arbeider for å fremme befolkningens muligheter til å gå på tur i nærmiljøet med boligen som utgangspunkt. I rapporten omtaler vi slike turer som «nærturer» eller «nærmiljøturer» som både kan være for transport til daglige gjøremål, men i denne sammenhengen primært for rekreasjon. Tiltak som kan bidra til å fremme slike turer kaller vi i rapporten «nærturtiltak». I praksis omfatter dette både fysisk planlegging med påfølgende tilrettelegging og organisatoriske tiltak f.eks. i form av arrangementer, fellesturer o.l. Hovedfokus her er fysisk planlegging og tilrettelegging.

Bakgrunnen for å rette søkelyset mot nærmiljøet og da særlig de nære turmulighetene, er den betydningen dette har for fysisk aktivitet (Breivik og Rafoss 2012, Breivik og Rafoss 2017) og som arena i det generelle folkehelsearbeidet (Bergem et al 2010, Bergem et al 2018). Som tall fra SSBs levekårsundersøkelse (2017) viser, er korte spaserturer den friluftslivsaktiviteten som blir gjennomført av befolkningen i størst omfang.

Tilrettelegging for slike turer kan m.a.o. bidra til å nå nasjonale mål i folkehelsearbeidet om å utjevne sosialt betingete ulikheter i helse, og å redusere hindringer som kan føre til uhelse. Denne typen hindringer kan være særlig store for dem med lav inntekt. I følge siste nasjonale kartlegging av fysisk aktivitet og sedatid blant voksne og eldre i Norge, er det 68 % av voksne nordmenn som ikke tilfredsstillende et helsemessig minimumskrav til fysisk aktivitet – 150 minutter pr uke (Hansen et al. 2015). Det viser seg dessuten at fysisk aktivitet er sterkt koblet til sosial posisjon. I følge norske studier (se f.eks. Breivik & Rafoss 2012) er de med høy inntekt og utdanning mer fysisk aktive enn de med lav inntekt og utdanning. Strukturelle tiltak f.eks. gjennom fysisk planlegging og tilrettelegging har i en årrekke vært ansett som særlig viktige (se f.eks. St.meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller). En studie fra Moss viser at tilrettelegging for å kunne gå på tur i nærmiljøet kan være et slikt strukturelt tiltak (Nordh et al 2017). Denne studien avdekket at nærturer appellerer til alle voksne uavhengig av demografiske eller sosioøkonomiske forhold.

1.1. Bakgrunn og problemstilling

Utgangspunktet for rapporten er en kvalitativ studie av hvordan spillemidlene og den kommunale planen for idrett og fysisk aktivitet bidrar til å fremme mulighetene for å kunne gå på tur i nærmiljøet (Thorén et al. 2016). Helsedirektoratet bidro økonomisk i dette arbeidet som inngikk i forskningsprosjektet NÆRTUR finansiert av Norges Forskningsråds Folkehelseprogram. NÆRTUR var et samarbeide mellom forskere fra NINA på Lillehammer, NTNU og NMBU. Den kvalitative studien omfattet dybdeintervjuer og studier av plandokumenter fra femten kommuner fordelt på de fem fylkene Østfold, Stavanger, Oppland, Sør-Trøndelag og Nordland.

En hovedkonklusjon fra den kvalitative studien 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. Dette betyr ikke at kommunene unnlater å tilrettelegge turveger, turstier løyper o.l. Det ble avdekket at det foregår mye arbeid lokalt. Men det ble også avdekket manglende plankompetanse, og at det er stor avstand mellom målene og faktiske økonomiske prioriteringer i handlingsprogrammet i planen. Planene viste i svært varierende grad hvordan tiltakene skulle innpasses i den generelle kommunale planleggingen, og det ble i liten grad referert til regionale føringer. Behovsvurderingene i planene, basert på kommunenes kunnskap om behov i et folkehelseperspektiv og innspill fra innbyggerne i form av medvirkning, var bare til en viss grad ivare tatt.

Det viste seg også å være stor variasjon mellom de fem fylkeskommunene som inngikk i undersøkelsen i hvordan de arbeider med «idrett og fysisk aktivitet» på regionalt nivå - ikke minst med tanke på nærtur. Det ble avdekket at de fem fylkeskommunene eksempelvis hadde ulik praksis når det gjaldt hvordan temaet idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv er behandlet i regionale planer. De fleste fylkeskommunene er videre lite eksplisitte vedrørende føringer for hvordan kommunene skal arbeide for å styrke tilrettelegging for egenorganisert fysisk aktivitet og nærtur. En samlet oversikt over spillemiddelfordelingen i de fem fylkeskommunene i perioden 2011 – 2015 viste at en forsvinnende liten andel går til nærturanlegg i form av turveier, turstier, turløyper og skiløyper. Omfanget varierte også i stor grad med Nordland på topp og Sør-Trøndelag på bunn. Dette kan ha sammenheng med at behovet for nærturanlegg er dekket. 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.

Den kvalitative studien omfattet bare en liten brøkdel av landets kommuner og kun en fjerdedel av fylkeskommunene. Helsedirektoratet ønsket derfor å få gjennomført en bredere undersøkelse som inkluderte alle landets kommuner og fylkeskommuner for å se om funnene referert til over er representative for hele landet. Dette er et viktig poeng fordi hensikten med en ny studie var å komme med forslag til forbedringer som kan styrke nærturarbeidet.

Basert på drøftinger i referansegruppa for prosjektet, fremkom det også at fokuset var for snevert med spillemidlene og de fylkeskommunale og kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet som det sentrale temaet. For å få et bedre bilde av hva som foregår regionalt og lokalt når det gjelder nærturtiltak, ble det derfor besluttet å nedtone spillemiddelfokuset og heller løfte fram det arbeidet fylkeskommuner og kommuner gjør i en større sammenheng.

1.2. Fylkeskommuners og kommuners ansvar og oppgaver i nærturarbeidet

Fylkeskommunene har en sentral rolle i arbeidet med friluftslivet der nærtur inngår som en viktig del. Denne rollen ble ytterligere styrket fra 2010 da fylkesmannens forvaltnings- og tildelingsoppgaver på friluftslivsområdet ble overført til fylkeskommunen. I dag skal de ivareta en rekke lovpålagte sektorinteresser i alle plansaker der bl.a. friluftsliv inngår. I henhold til plan- og bygningslovens § 3-2 skal de videre bistå kommuner og andre aktører i deres planarbeid f.eks. gjennom veiledning og formidling. Fylkeskommunenes ansvar for friluftslivet innebærer bl.a. at de skal motivere kommunene til å planlegge og ivareta områder for friluftsliv, grønnsstruktur og markaområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Fylkeskommunene har dessuten på vegne av Kulturdepartementet ansvaret for å fordele spillemidler basert på søknader fra kommunene og drive opplæringsarbeid av kommunale saksbehandlere. Kulturdepartementet ønsker også at fylkeskommunene skal ta en mer aktiv del i utformingen av idretts- og friluftspolitikken på regionalt nivå (Kulturdepartementet 2014). Et redskap her er ifølge departementet, at de skal utarbeide en egen regional plan for idrett, fysisk aktivitet friluftsliv heretter kalt FIF-planen. Fokuset i denne planen er på anleggsutbyggingen.

I følge Folkehelseloven § 4 skal kommunene «fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting». Etter revisjon av PBL i 2009 og folkehelseloven 2009 vil nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, inkl. planstrategier på kommunalt og regionalt nivå, gi overordnede føringer til kommunale planer og folkehelseiltak. Beslutninger som er av tverrfaglig karakter, f. eks. en plan for folkehelse og nærtur, må også følges opp av tverrfaglige organisatorisk innretting i kommunen. Folkehelselovens § 4 vektlegger også at kommunene skal sørge for at «medvirkning skal skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging. Kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor». Loven understreker også at

tiltakene skal være kunnskapsbaserte knyttet til befolkningens helsetilstand og utviklingstrekk i lokalsamfunnet som kan innvirke på befolkningens helse (§ 5). Kommunen kan på den måten supplere den kvantitative kunnskapen og stedfestet informasjon med dataunderlag og kunnskap fra innbyggernes medvirkning gjennom kvalitative metoder. Kvalitative metoder bidrar til å styrke den sosiale dimensjonen som er avgjørende for kommunens arbeid med en bærekraftig utvikling hvor utjevning av sosiale helseforskjeller etter folkehelseloven er et viktig mål.

Tiltak som kan fremme turgåing i nærmiljøet er en måte å oppfylle folkehelselovens intensjoner på, men Plan- og bygningsloven er viktigst for kommunene når det gjelder gjennomføringen fra kommuneplan via reguleringsplaner og sektorplaner av ulike slag. Den kommunale planen for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv er en av sektorplanene, og som kommunene må utarbeide for å få tilgang til spillemidler³. Heretter kaller vi denne planen KIF-planen. I tillegg til planansvar har kommunene også vanligvis hovedansvaret for forvaltning av grønne områder inkludert praktisk tilrettelegging og drift/skjøtsel. De skal i tillegg samarbeide både med befolkningen generelt og frivillig sektor.

Med dette som bakgrunn er

formålet med prosjektet å kartlegge hvordan norske kommuner og fylkeskommuner arbeider med nærturtiltak. Dette materialet skal bidra til kunnskap om hvordan norske kommuner og fylkeskommuner kan forbedre befolkningens muligheter til å gå på tur i nærmiljøet.

1.3. Spørsmål som skal belyses

Siden fylkeskommunene og kommunene har ulike oppgaver og ansvar for å gjennomføre nærturtiltakene, er de konkrete spørsmålene vi har søkt å belyse noe ulike.

Følgende spørsmål/tema er belyst i den fylkeskommunale delen av undersøkelsen:

- 1) I hvilken grad prioriterer fylkeskommunene nærturtiltak?
- 2) Hvordan bruker fylkeskommunene planleggingsvirkemidler for å fremme nærturtiltak? Her ser vi både på hvilke planer som er sentrale for nærtur, de folkehelseansvarliges bidrag, hvilke øvrige etater⁴ som deltar i arbeidet, hvilke føringer fylkeskommunene gir for videre kommunalt arbeid og hvordan fylkeskommunen bruker innsigelse som redskap i nærturarbeidet. I tillegg til å belyse dette på fylkeskommunalt nivå har vi også spurt fylkesmennene om deres bruk av innsigelser.
- 3) FIF-planen som virkemiddel er behandlet som et eget tema
- 4) Hvilke fylkeskommunale etater er involvert i fordelingen av økonomiske virkemidler som kan bidra til å fremme nærturtiltak, og hvilke virkemidler er i bruk?
- 5) Hvordan arbeider fylkeskommunene med kunnskapsoverføring og informasjon om nærturtiltak?
- 6) Hva finnes av regionalt samarbeid om nærturtiltak?

Kommunene har som vist foran, et omfattende ansvar knyttet til å gi befolkningen muligheter for å gå på tur i nærmiljøet. Undersøkelsen på det kommunale nivået omfatter derfor mange aktørgrupper som har fått en del felles spørsmål, men også spørsmål målrettet mot deres konkrete oppgaver og ansvarsområder.

Følgende spørsmål/tema er reist i den kommunale delen av undersøkelsen:

³ Tidligere var det et krav om at kommunene skulle utarbeide kommunedelplaner på dette området for å kunne søke om spillemidler. I dag er kravet at det skal utarbeides en kommunal plan som skal vedtas politisk og behandles i tråd med Plan- og bygningslovens bestemmelser (Kulturdepartementet 2015).

⁴ For enkelthets skyld bruker vi etat som felles betegnelse for fylkeskommunale og kommunale avdelinger fordi det kan være mange lokale varianter i bruk.

- 1) I hvilken grad prioriterer kommunene nærturtiltak?
- 2) Hvordan bruker kommunene planleggingsvirkemidler for å fremme nærturtiltak? Her undersøker vi hvilke planer som omhandler nærtur, hvilke kommunale etater deltar i nærturarbeidet, om medvirkning i planprosessene og om kunnskapsgrunnlaget for nærturplanlegging.
- 3) KIF-planen som virkemiddel er behandlet som et eget tema
- 4) Hvilke nærturtiltak blir gjennomført og hvordan blir de finansiert?
- 5) Hva påvirker prioriteringer og hva hindrer gjennomføring av nærturtiltak?

1.4. Design, rekruttering og metode

1.4.1. Generelt

Prosjektet er godkjent av NSD og baserer seg på spørreskjemaundersøkelser til sentrale aktører med ansvar og oppgaver knyttet til nærturtiltak både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

På det regionale nivået ble spørreskjemaer sendt til alle landets fylkesmenn, til sammen 18 og til alle landets fylkeskommuner unntatt Oslo som er med i den kommunale undersøkelsen, til sammen 17. Som vist foran har fylkesmannen primært fått spørsmål knyttet til bruk av innsigelser til planer som har vært i konflikt med nærturinteresser. Følgende aktørgrupper mottok spørreskjemaer i fylkeskommunene: Fylkesordførere (for å fange opp det politiske nivået) og utvalgte grupper i fylkeskommunenes administrasjoner. Disse omfatter fylkesplansjefer, folkehelseansvarlige og ansvarlige for spillemidlene/ fylkeskommunal planlegging for idrett og friluftsliv.

Spørreundersøkelsen til det kommunale nivået ble sendt til alle landets kommuner som på utsendelsestidspunktet omfattet 422. Følgende aktørgrupper på politisk/ administrativt nivå mottok skjemaet: Ordfører (for å fange opp det politiske nivået), plansjef, ansvarlig for kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet og folkehelseansvarlig. Egne skjemaer ble også sendt til organisasjoner med særlig interesse for temaet; idrettsråd og interkommunale friluftsråd. Så å si alle kommuner har idrettsråd som representerer det laveste nivået i hierarkiet til Norges Idrettsforbund (NIF). Friluftslivet er ikke organisert på samme systematiske måte og har ikke tilsvarende lokallag som det NIF har. Vi besluttet derfor å sende spørreskjemaer som kunne belyse oppfatninger innenfor friluftslivet til Interkommunale Friluftsråd selv om disse ikke nødvendigvis avspeiler det lokale friluftslivet. Undersøkelsen fanger likevel til en viss grad opp hvordan det lokale friluftslivet er med i nærturarbeidet gjennom spørsmål til både plansjefer og de KIF-ansvarlige. I tillegg har lovpålagte råd i kommunene mottatt skjemaet. Disse kan være separate eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne eller fellesråd for disse gruppene.

Spørreskjemaene er tilpasset de ulike aktørgruppene, men noen spørsmål er felles for alle. Det ble gjennomført pilotstudier for å teste skjemaene. Her fikk vi hjelp både av medlemmene i referansegruppa og utvalgte fagpersoner kommunalt og fylkeskommunalt.

På det regionale nivået ble informantene rekruttert ved hjelp av liste fra Kommuneforlaget kombinert med informasjon fra fylkeskommuners/ fylkers hjemmesider. På kommunalt nivå fikk vi også oversikt over informantene ved hjelp av listen fra Kommuneforlaget. Kontaktinformasjon til Idrettsrådene fant vi delvis på hjemmesidene til Norges Idrettsforbund, men også med stor hjelp fra idrettskretsene. Adresser til de interkommunale friluftsrådene fikk vi tilsendt fra Friluftsrådernes landsforbund. De lovpålagte rådene nådde vi ved hjelp av informasjon fra sekretariatene på fylkesnivå.

Spørreskjemaene til det kommunale nivået ble sendt ut i desember 2017 med en omgang med purringer i januar og februar 2018. Svarprosenten ble lav blant de lovpålagte rådene fordi svarfristen passet dårlig med deres møtekalender.

Den fylkeskommunale undersøkelsen ble sendt ut ved påsketider 2018 med første påminnelse 14 dager etter opprinnelig utsendelsesdato. Andre påminnelse ble sendt ut etter at undersøkelsen hadde ligget ute i fire uker med frist innen fire virkedager.

1.4.2. Den fylkeskommunale undersøkelsen

Resultatene fra spørreundersøkelsene til det fylkeskommunale nivået presenteres ved hjelp av deskriptiv statistikk gjort i Questback.

Svarprosenten er relativt høy for alle aktørgruppene bortsett det politiske nivået, dvs. fylkesordførerne, der bare 6 av totalt 17 har svart, se tabell 1. Det er de ansatte i fylkesadministrasjonene som i størst grad har respondert på spørreskjemaene med størst deltagelse fra de spillemiddelansvarlige. Bortimot 2/3 av fylkesmennene har også svart.

Tabell 1 Den regionale undersøkelsen. Oversikt over antall svar fra de ulike aktørgruppene

Gruppe	Antall respondenter	Andel (%)
Fylkesmannen	10/16*	62,5%
Fylkesplansjef	11/ 17*	64,7 %
Fylkesordfører	6/17 *	35,3 %
Folkehelseansvarlig	12/17*	70,6 %
Spillemiddelansvarlig	13/17 *	76,5 %

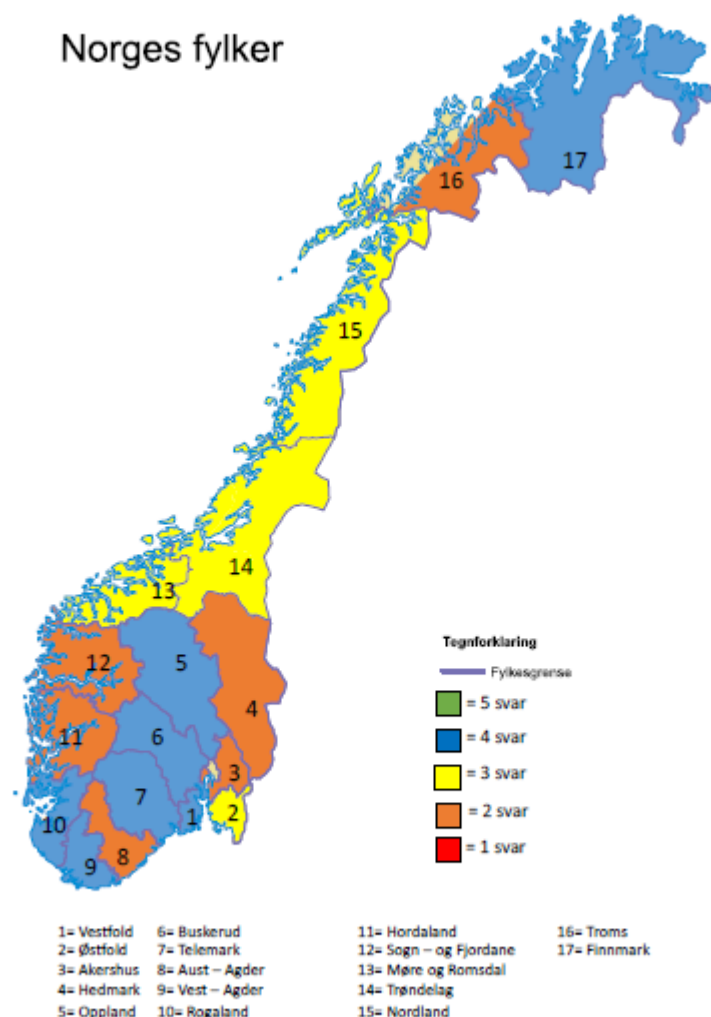
*Oslo er ikke inkludert

Et neste spørsmålet er om de svarene vi har fått er representative for utvalget. Har vi f.eks. materiale som dekker folkerike og mindre folkerike fylkeskommuner? Og har vi materiale som dekker erfaringer fra hele landet? Siden det ikke foreligger sentralitetsindeks el.l. som kunne ha belyst ulikheter ved fylkeskommunene, valgte vi å vurdere antall svar fra de ulike aktørgruppene i forhold folketall. Tabell 2 viser at vi har fått omtrent like mange svar fra de ulike aktørgruppene både i små fylkeskommuner (< 200 000 innbyggere) og i mer folkerike (>200 000).

Tabell 2 Den regionale undersøkelsen. Fordeling av svar i de ulike aktørgruppene fordelt på innbyggerstørrelse.

Gruppe	Antall svar fra fylkeskommuner over 200 000 innbyggere	Antall svar fra fylkeskommuner under 200 000 innbyggere
Fylkesmannen	4/9	6/8
Fylkesplansjef	6/9	5/8
Fylkesordfører	3/9	3/8
Folkehelseansvarlig	7/9	5/8
Spillemiddelansvarlig	6/9	7/8

Figur 1 Viser dessuten at vi har fått respons fra alle landets fylkeskommuner. Her er det imidlertid litt større forskjeller. Ingen av fylkeskommunene kan oppvise svar fra alle fem respondentgrupper, og ingen av dem har kun ett svar. Best dekning har vi i Finnmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Vestfold, Vest-Agder og Rogaland. Fra disse fylkeskommunene har vi fått svar fra 4 av 5 mulige respondenter. Dårligst dekning har vi i Akershus, Hedmark, Aust-Agder, Hordaland, Sogn- og Fjordane og Troms der kun 2 respondentgrupper har svart.



Figur 1 Geografisk fordeling av antall svar fra de ulike respondentgruppene. Fargekodene angir antall aktørgrupper som har svart i hvert fylke. Tallverdier angir fylkesnummer. Kartgrunnlaget er hentet fra Kartverket (2018b, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/no>).

1.4.3. Den kommunale undersøkelsen

Tilpassede spørreskjemaer er sendt til hver av de aktørgruppene som vi har ansett som sentrale i nærturarbeidet på kommunalt nivå, og som er beskrevet foran. Mange av spørsmålene bygger på kategoriske variabler hvilket gjør at vi presenterer resultatene ved hjelp av deskriptiv statistikk og stolpediagram. I dette arbeidet har vi benyttet SPSS og Excel.

I noen spørsmål bruker vi en skala fra 1-5, i disse tilfellene presenterer vi gjennomsnittsverdier. I noen tilfeller ser vi også på hvordan disse gjennomsnittstallene forholder seg til kommunens sentralitet, i henhold til SSBs sentralitetsindeks. Sentralitetsindeks er basert på «*Antall arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Og hvor mange ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter*» (Høydahl 2017, s 4). Denne indeksen sier med andre ord noe om antall beboere og tetthet i den enkelte kommunen. Vi kunne ha gjennomført flere analyser, f.eks. av hvordan svarene fordeler seg geografisk o.l. Men dette ville ha krevd et omfattende manuelt arbeid og gruppering av svarene knyttet til geografiske enheter. Dette er m.a.o. utenfor prosjektets rammer.

Tabell 3 redegjør for antall svar fra de ulike aktørgruppene i studien. Antall svar er basert på hvor mange personer som har besvart spørsmål 1 (I hvilken kommune arbeider du? Vennligst spesifisere ...). Dette bruker vi som et mål på hvor mange personer som deltatt i studien.

For å se om vi har fått et representativt utvalg i forhold til kommunestørrelse, har vi analysert materialet i henhold til SSBs sentralitetsindeks. Som tabellen viser er svarprosentene gode for de fleste aktørgruppene, og vi vurderer utvalget representativt for ordførerne, plansjefene og de folkehelseansvarlige. Svarene fra de ansvarlige for de kommunale planene for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv m.m. og fra idrettsrådene er noe skjevfordelt med mer respons fra tettere/større kommuner. For friluftsrådene og for de lovpålagte rådene ga det ikke mening å analysere om svarene er representative fordi det er få interkommunale friluftsråd. Når det gjelder de lovpålagte rådene har vi heller ikke analysert disse opp mot sentralitet p.gr. av lav svarprosent.

I tabellen kommenterer vi hvordan spørsmål 1 i spørreskjemaet forholder seg mot sentralitetsindeks. For å beregne representativitet i forhold til sentralitetsindeks ser vi på andel kommuner i de forskjellige sentralitetskategoriene. På landsbasis er det f.eks. 7 kommuner (2%) innenfor sentralitetsindeks 1 (Bærum, Asker, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Oslo, Drammen). Vår studie omfatter 195 ordførere, og av disse inngår 3 av dem i sentralitetsindeks 1. Dette utgjør 2 %, dvs. det samme som på landsbasis.

Tabell 3 Oversikt over antall personer som har deltatt i spørreundersøkelsen fra de ulike aktørgruppene

Antall kommuner i Norge	Ordførere	Plansjefer	Ansvarlig kommunal plan idrett etc.	Folkehelse-ansvarlig	Idrettsråd	Friluftsråd*	Lov-pålagte råd
422	195	179	183	228	194	22	101
Representativitet	God dekning. Representativt utvalg.	God dekning. Representativt utvalg	Noe skjevfordelt, flere fra tettbygde kommuner	God dekning, representativt utvalg.	Noe skjevfordelt, flere fra tettbygde kommuner	Representativitet ikke vurdert	Representativitet ikke vurdert

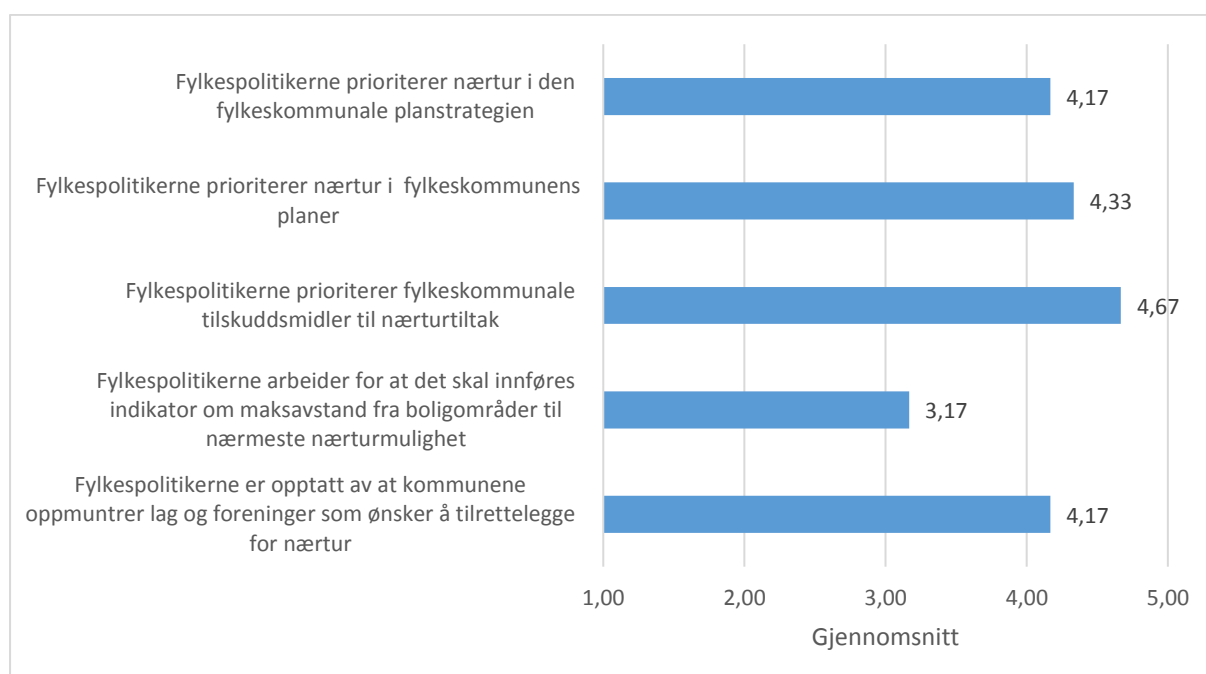
*Hvert interkommunalt friluftsråd dekker flere kommuner. Pr. i dag er det 27 interkommunale friluftsråd som organiserer 226 medlemskommuner. Spørreundersøkelsen ble sendt til 25 slike råd basert på medlemsoversikt tilsendt fra Friluftsrådene

2. Fylkeskommunenes arbeid med nærturtiltak

2.1. I hvilken grad prioriterer fylkeskommunene Nærturtiltak?

I spørreundersøkelsen ble alle de fylkeskommunale respondentene spurt om i hvilken grad fylkeskommunen har et uttalt mål om å prioritere nærturtiltak (1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad). Den gjennomsnittlige verdien blant fylkesordførerne var 4,5, blant fylkesplansjefene 4,2, for de folkehelseansvarlige 4,6 og for de ansvarlige for spillemiddelordningen 4,3. Det ser m.a.o. ut til å være bred enighet både politisk og administrativt om at nærturtiltak er et prioritert område for fylkeskommunene. Spørsmålet er hvilke tiltak som blir prioritert, og vi begynner med hva de politiske beslutningstakerne vektlegger.

Figur 2 viser at de 6 fylkesordførerne som har svart, oppgir at de i størst grad prioriterer å bruke fylkeskommunale tilskuddsmidler til nærturtiltak. De er også i stor grad enige i at nærturtiltak blir prioritert i de fylkeskommunale planene og planstrategiene og de er opptatt av at kommunene skal oppmuntre lag og foreninger og foreninger som ønsker å gjennomføre tiltak lokalt. De arbeider i mindre grad for at det skal innføres indikatorer om maksavstand mellom boligområder og nærmeste turområder.



Figur 2 Hva prioriterer fylkesordførerne? På en skala fra 1 - 5 (1=svært uenig, 5= svært enig), hvor enige de er i prioriteringer av ulike tiltak.

Prioritering av fylkeskommunale midler er det tiltaket for å fremme nærtur som er rangert høyest av de 6 fylkesordførerne som har svart (gjennomsnittsverdi 4,67). Dette får støtte fra de FIF-ansvarlige også. De er spurt om i hvilken grad tildeling til nærturtiltak prioriteres blant tilskuddsmidlene som fylkeskommunene forvalter. På en skala fra 1 til 5 (der 1 er svært uenig og 5 er svært enig) er gjennomsnittsverdien for de 13 FIF-ansvarlige 4 på dette spørsmålet. Omlag halvparten av de spillemiddelansvarlige svarer ja på at fylkeskommunen har øremerket en bestemt andel av spillemidlene til nærmiljøanlegg. Av disse syv svarer fire at de har satt av en andel på mer enn 10 %, to svarer at de har satt av en andel på 15 %, og én respondent svarer at de ikke har tallfestet en andel. Øremerking av midler er m.a.o. ikke den viktigste måten å synliggjøre prioriteringer på.

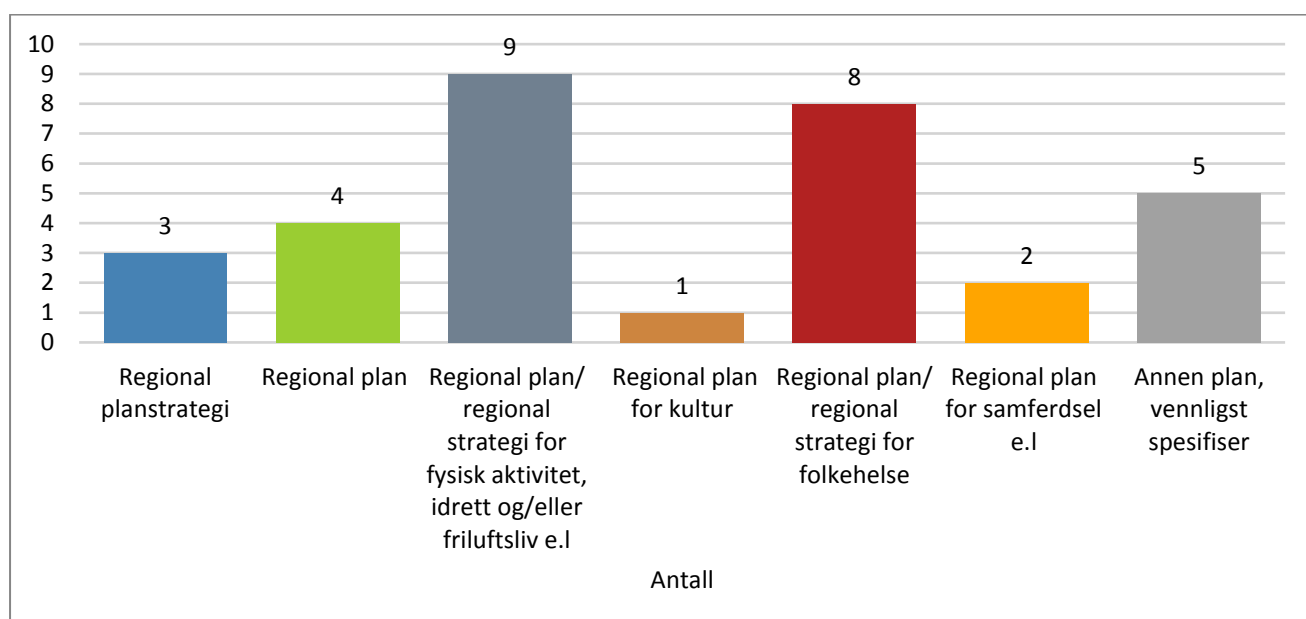
Bruk av indikatorer og anbefalinger om maksimums avstand mellom boligområder og turmuligheter kan også være en måte å vise vilje til å prioritere nærturtiltak på. Som vist over er

gjennomsnittsverdien lavere (3,17) for de 6 fylkespolitikerne sammenlignet med de andre tiltakene. Tilsvarende resultater har vi også fra det administrative nivået. Bruken av slike anbefalinger om avstandskrav er ikke vanlige. Til sammen 9 av de 13 FIF-ansvarlige oppgir f.eks. at det ikke finnes føringer i FIF-planene om denne typen, og 8 av 11 fylkesplansjefer svarer det samme.

2.2. Hvordan bruker fylkeskommunene planleggingsvirkemidler for å fremme nærturtiltak?

2.2.1. Hvilke planer omhandler nærtur i fylkeskommunen?

Foran har vi vist at planlegging for nærturer blir prioritert av politikerne både i de fylkeskommunale planene og i planstrategiene. Nå skal vi se litt på hvordan dette er fulgt opp administrativt og hvilke planer som omhandler nærtur. Svarene fra de 11 fylkesplansjefene som har svart tyder ikke på at de politiske prioriteringene når det gjelder planlegging nevnt foran, er fulgt opp. Bare 4 av de 11 fylkesplansjefene oppgir at regional plan omtaler tiltak av betydning for nærtur, og enda færre bare 3, oppgir at regional planstrategi tar for seg temaet. Figur 3.



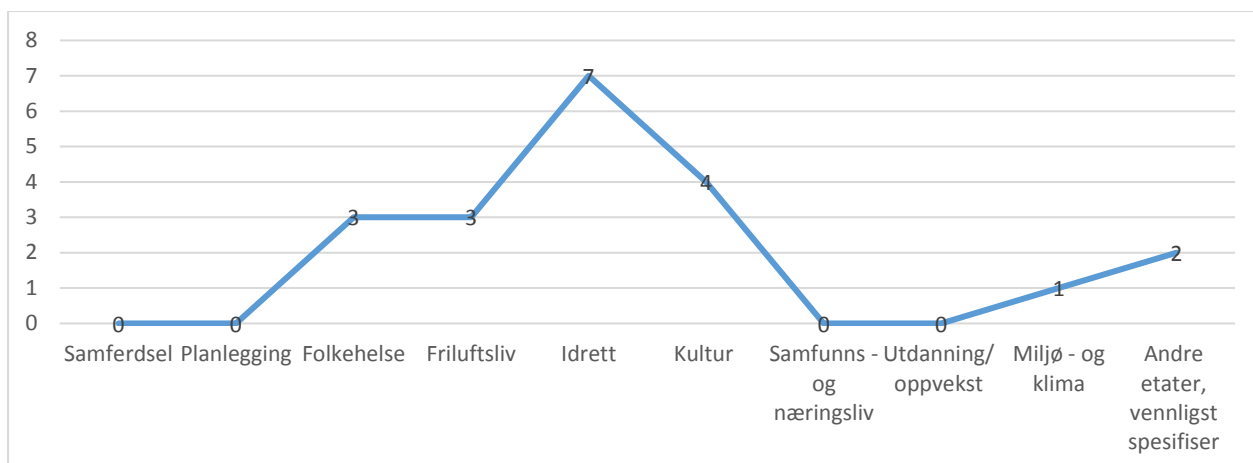
Figur 3 Hvilke planer/strategier omhandler nærtur i fylkeskommune ifølge plansjefene

Nærtur inngår m.a.o. ikke i særlig stor grad i fylkeskommunenes overordnede og strategiske plantenking. Temaet har i større grad fått sin plass i sektorplaner som f.eks. FIF-planen og planer for folkehelse. Til sammen 9 av 11 fylkesplansjefer oppgir at nærtur inngår i Regional plan/ strategi for fysisk aktivitet, idrett etc. og i 8 av 11 fylkeskommuner omtaler temaet i Regional plan / regional strategi for folkehelse. Vi kommer tilbake til FIF-planen senere.

2.2.2. FIF- planen som virkemiddel

Allerede under utarbeidelsen av spørreundersøkelsen ble FIF-planen identifisert som en viktig plan for nærtur, noe som også framgår av svarene vi fikk fra fylkesplansjefene. Se figur 3 foran. De ansvarlige for denne planen og dermed også for spillemiddelordningen på fylkeskommunalt nivå fikk derfor spørsmål generelt om nærturtemaet og om FIF-planen spesielt.

Basert på spørreundersøkelsen har vi avdekket at mer enn halvparten av de FIF-ansvarlige arbeider i etat for idrett (7). Rundt en tredjedel er knyttet til enten etat for friluftsliv (4) eller etat for kultur (4) og ca. en fjerdedel finner vi i etat for folkehelse. Se figur 4.

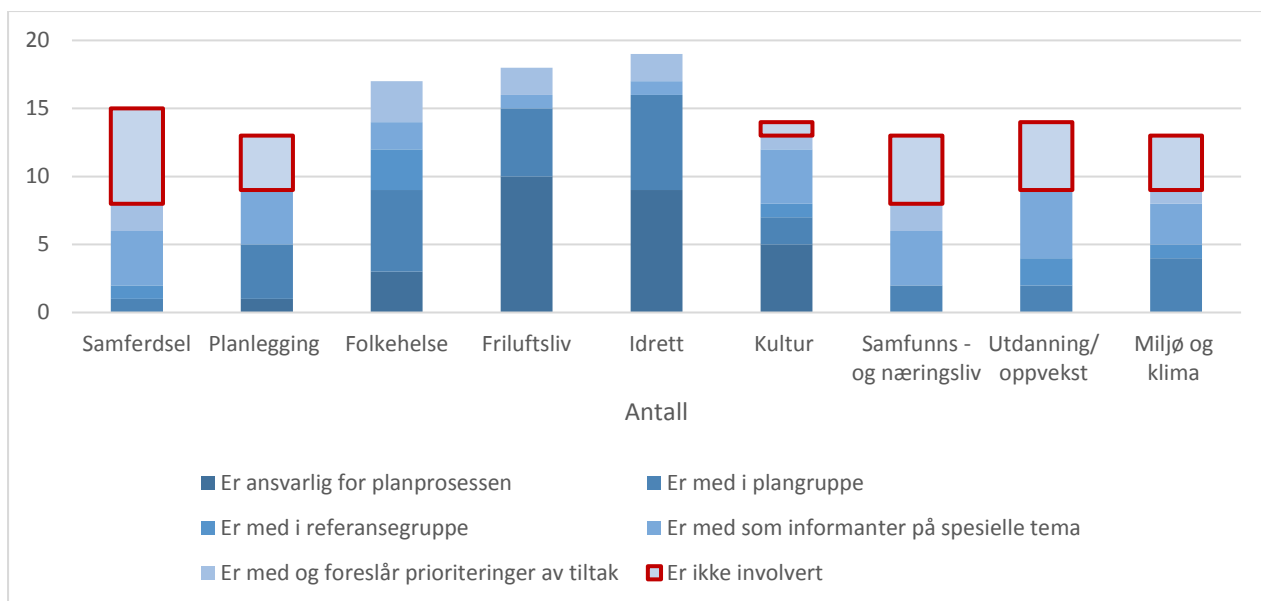


Figur 4 Oversikt over hvilke etater de FIF-ansvarlige arbeider i.

Som vist innledningsvis har alle unntatt en FIF-ansvarlig svart at det er et overordnet mål å tilrettelegge for å kunne gå på tur i nærmiljøet. For å følge opp dette målet gir FIF-planene en del føringer for hvordan kommunene bør arbeide med nærturtiltak. Det mest vanlige er å gi anbefalinger som konkretiserer hva kommunene bør prioritere, oppgitt av omtrent halvparten. Føringer gis også gjennom konkrete målformuleringer som kan inneholde styringsindikatorer. Eksempler på slike føringer kan være maksimumsavstand fra boligområder til nærmeste turmulighet som vi har referert til foran, men som ikke er så vanlig. De få fylkeskommunene som oppgir at de har slike anbefalinger, (3 av 11 fylkesplansjefer og 4 av 13 FIF-ansvarlige) foreslår at det bør være maksimum 500 meter fra boligområder til nærmeste turmulighet.

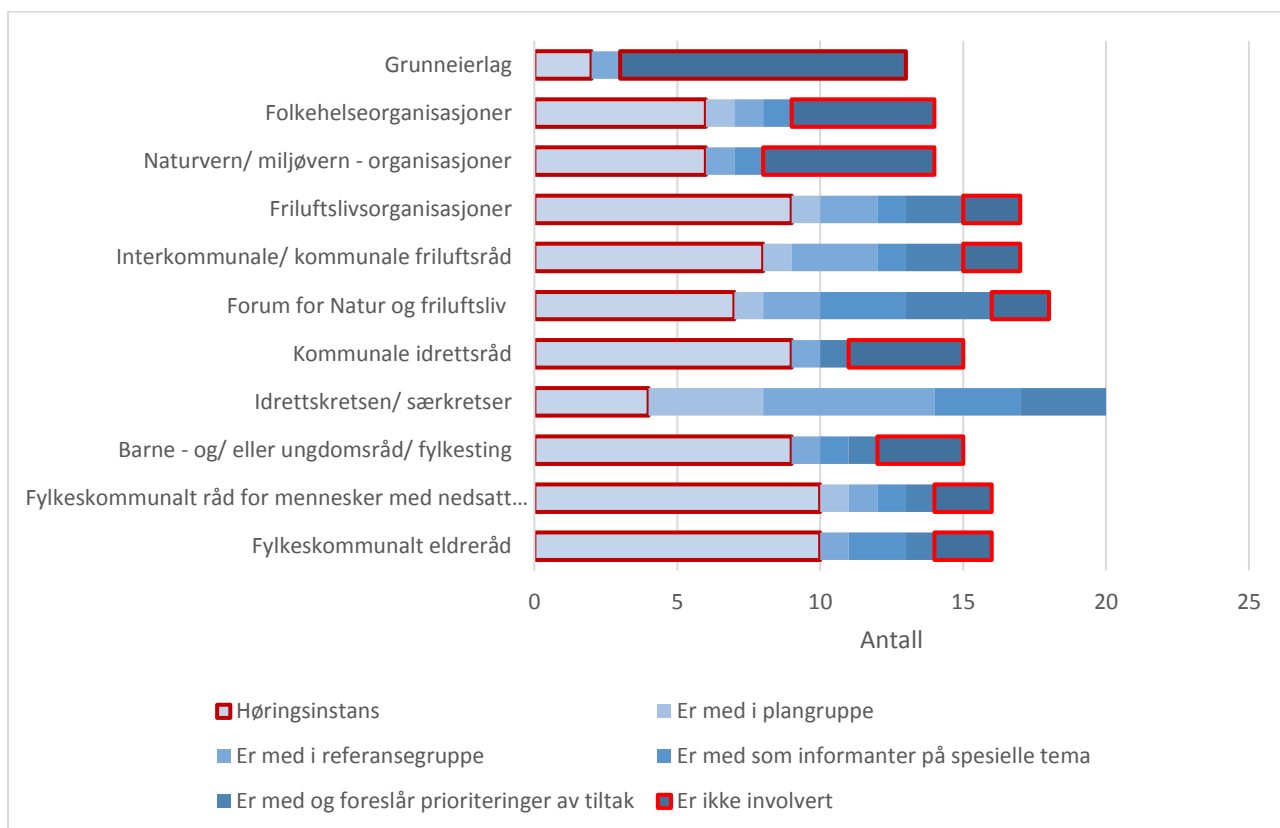
Det er derimot mer vanlig at FIF-planene oppfordrer kommunene til å prioritere anlegg som er med på å fremme nærturer (i 9 av 13 fylkeskommuner) og øke antallet spillemiddelsøknader for dette formålet (i 8 av 13 fylkeskommuner). Eksempler på andre former for føringer oppgitt av de FIF-ansvarlige er f.eks. "Flere merkede stier i nærmiljøet.» Et annet eksempel er «Nærhet til aktivitetsarenaer i byer og tettsteder som følges opp av framtidsbilder og strategier.»

Vi har også stilt spørsmål om på hvilken måte fylkeskommunale etater er involvert i arbeidet med FIF-planen. Se figur 5. Mest aktiv deltagelse ser vi fra idrett, friluftsliv og folkehelse gjennom enten å ha ansvar for planarbeidet, deltagelse i plangrupper eller er med og prioriterer tiltak. Noen sektorer er i mindre grad aktivt med i planarbeidet. Det gjelder bl.a. følgende sektorer: Samferdsel (7 av 13), utdannings- og oppvekst (5 av 13), samfunns- og næringsliv (5 av 13), planlegging (4 av 13), miljø og klima (4 av 13).



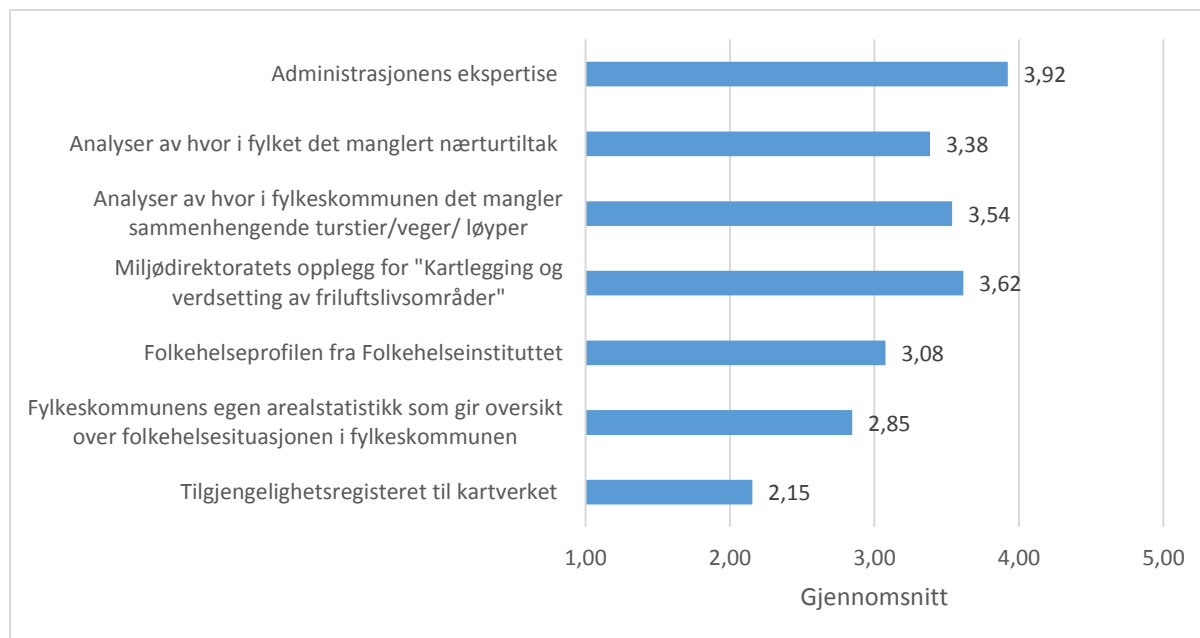
Figur 5 På hvilken måte er fylkeskommunale sektorer involvert i FIF-planarbeidet ifølge de FIF-ansvarlige

De FIF-planansvarlige ble bedt om å vurdere på hvilken måte ulike råd og organisasjoner blir involvert i arbeidet med FIF- planen. Figur 6 viser at høring er den mest vanlige måten, og det er særlig de lovpålagte rådene og friluftslivsorganisasjoner som avgir høringssvar. Idrettskretser/ særkretser avgir i mindre grad høringssvar, men de er med i referansegrupper, plangrupper, som informanter på spesielle tema og de er dessuten med og prioriterer tiltak. Grunneierlag er den gruppa som i minst grad er med i FIF-planprosessene. Folkehelseorganisasjoner og Naturvern/ miljøvernorganisasjoner er heller ikke i særlig stor grad involvert.



Figur 6 På hvilken måte er ulike råd og organisasjoner involvert i arbeidet med FIF- planen? Ifølge de FIF-ansvarlige. NB. «Høring» og «Er ikke involvert» er markert med rød linje for å synliggjøre fora der mer aktiv medvirkning er mulig.

De FIF-ansvarlige er bedt om å vurdere hva slags kunnskapsgrunnlag som blir benyttet i arbeidet med behovsvurderinger tilknyttet eget planarbeid. Figur 7 viser at det er administrasjonens egen ekspertise som i ganske stor grad blir brukt (3,92). Miljødirektoratets kartlegging og verdisetting av friluftslivsområder ser også ut til å bli brukt i ganske stort grad (3,62). Arealstatistikk over folkehelsesituasjonen i fylket (2.85) og kartverkets tilgjengelighetsregister (2.25) blir i noe mindre grad benyttet.

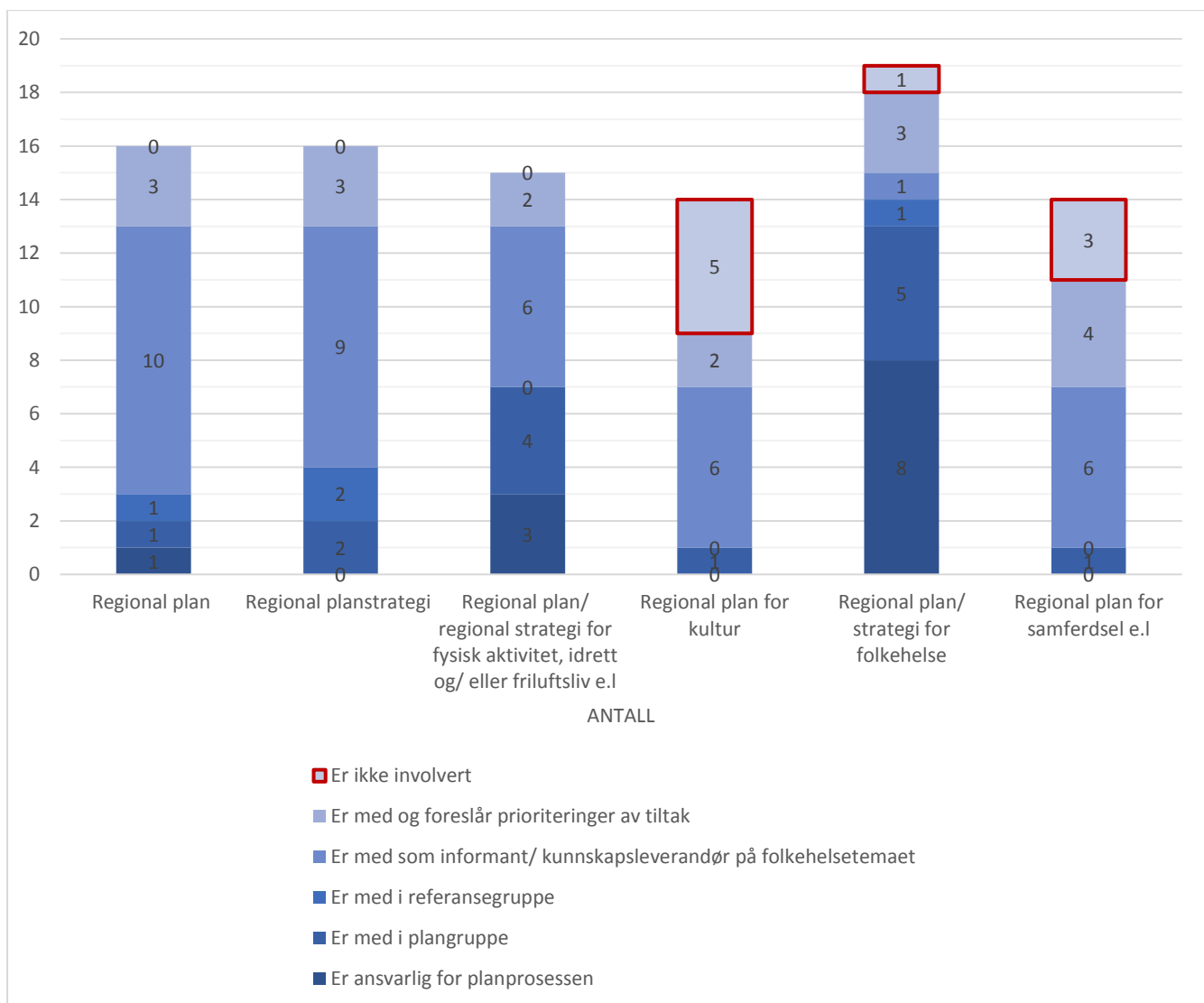


Figur 7 Spørsmål til FIF-ansvarlige om hvilke typer kunnskapsgrunnlag som fylkeskommunene benytter seg av for å avdekke behovet for nærturtiltak. (1=i svært liten grad, 5=i svært stor grad)

Behovsvurderinger er også en viktig del av arbeidet på det kommunale nivået for å identifisere om det bør gjennomføres nærturtiltak. Dette er derfor et område hvor det er viktig at fylkeskommunen bidrar. Vi har derfor spurt de FIF-ansvarlige om i hvilken grad de er enige i at fylkeskommunen bidrar til at kommunene gjennomfører vurderinger av behovet for nærturtiltak i kommunene? På en skala fra 1 (ikke enig) -5 (helt enig) er gjennomsnittscore 3, 77. De FIF-ansvarlige er m.a.o. i ganske stor grad enige i denne påstanden. Vi har også spurt dem om i hvilken grad de er enige i at behovsvurderingene som gjøres i kommunene gir grunnlag for oversikt over behovet for nærturtiltak? Markert på en skala fra 1-5 er gjennomsnittscore på dette spørsmålet 3.31 (N 13). Dette gir en indikasjon på at de FIF-ansvarlige i noen grad mener at de kan bidra når det gjelder å vurdere behovet for nærturtiltak i kommunene, men at de i litt mindre grad tror at nærturtiltak avdekkes i behovsvurderingene.

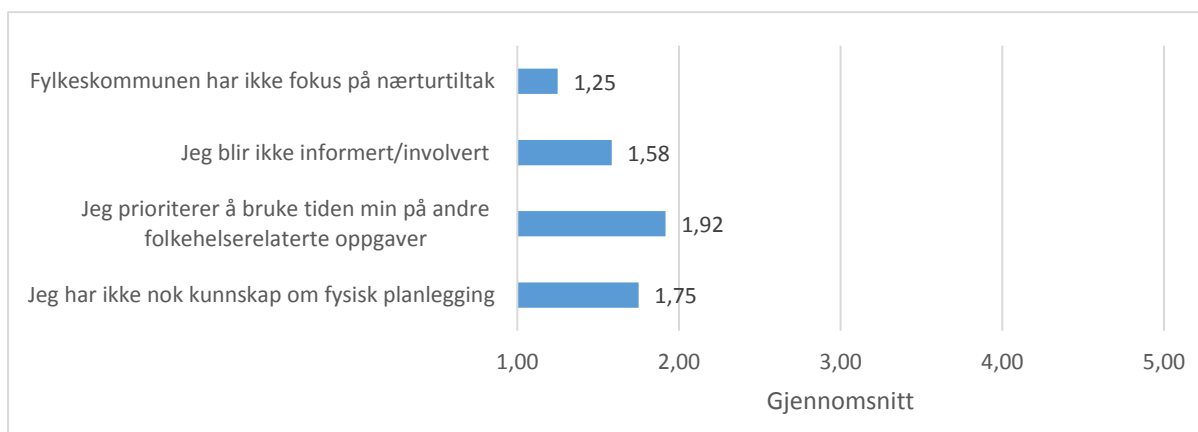
2.2.3. De folkehelseansvarliges bidrag i planarbeidet for nærtur

De folkehelseansvarlige i fylkeskommunene ble bedt om å forklare på hvilken måte de bringer kunnskap om folkehelse inn i fylkeskommunens arbeid med nærturtiltak. Svarene fra denne gruppa viser at de fleste av dem oftest er med som informanter/ kunnskapsleverandører på folkehelse temaet i regionale planprosesser. Se figur 8. Dette gjelder særlig regional planstrategi og den regionale planen. Halvparten av de folkehelseansvarlige oppgir at de har samme rolle i regionale planer/strategier for idrett/ fysisk aktivitet, regionale planer/strategier for kultur og i noen grad regional plan for samferdsel. De er nesten aldri/ i svært liten grad med i plangruppe eller referansegrupper. Naturlig nok er de folkehelseansvarlige tyngst inne med ansvar for regional plan/ strategi for folkehelse.



Figur 8 På hvilken måte bringer du kunnskap om folkehelse inn i fylkeskommunens arbeid med tiltak som kan fremme tilrettelegging for å gå på tur i nærmiljøet? I følge de folkehelseansvarlige

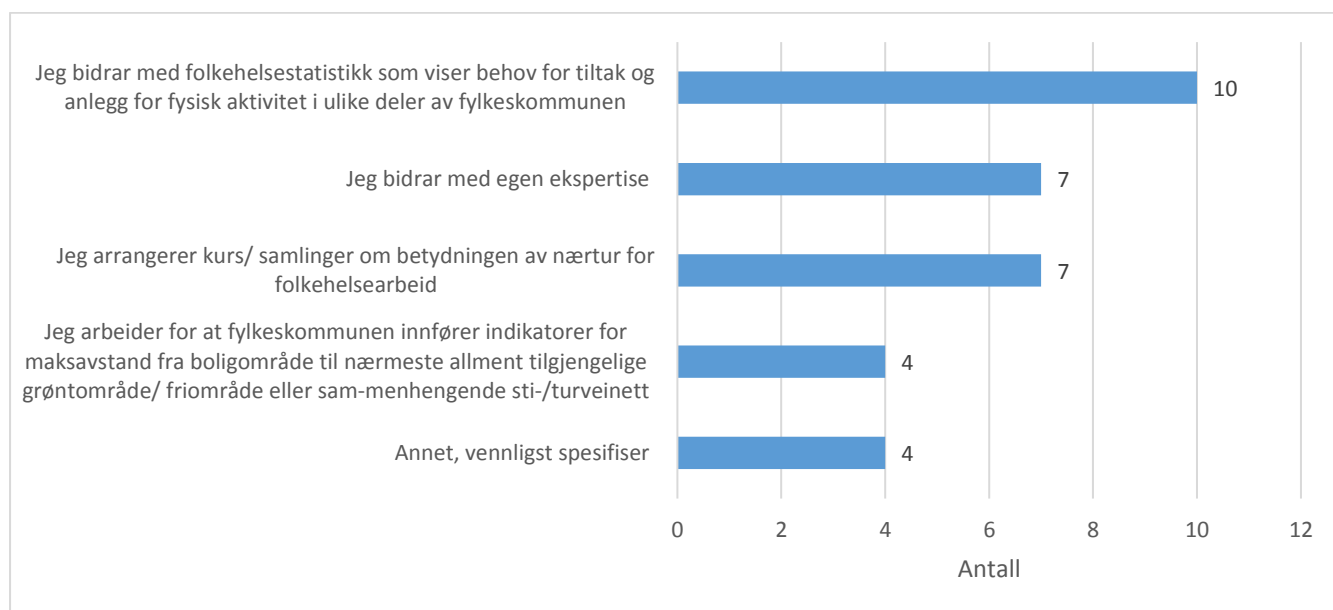
De folkehelseansvarlige ble også bedt om å ta stilling til hvor enige de var i utsagn som kan forklare hvorfor de eventuelt ikke er involvert i fylkeskommunale planprosesser som kan bidra til å fremme nærturtiltak (markert på en skala fra 1-5, 1= svært uenig, 5= svært enig).



Figur 9 Hvor enige er de folkehelseansvarlige i utsagn som kan forklare hvorfor de eventuelt ikke er involvert i planprosesser som kan bidra til nærturtiltak (markert på en skala fra 1-5, 1= svært uenig, 5= svært enig)

Figur 9 illustrerer at hverken fylkeskommunens manglende fokus på nærturtiltak, at de ikke blir informert/ involvert, eller manglende kunnskap er oppgitt som årsaker. Heller ikke mangel på tid ser heller ikke ut til å være det store problemet selv om i de i gjennomsnitt er noe mer enige i den påstanden.

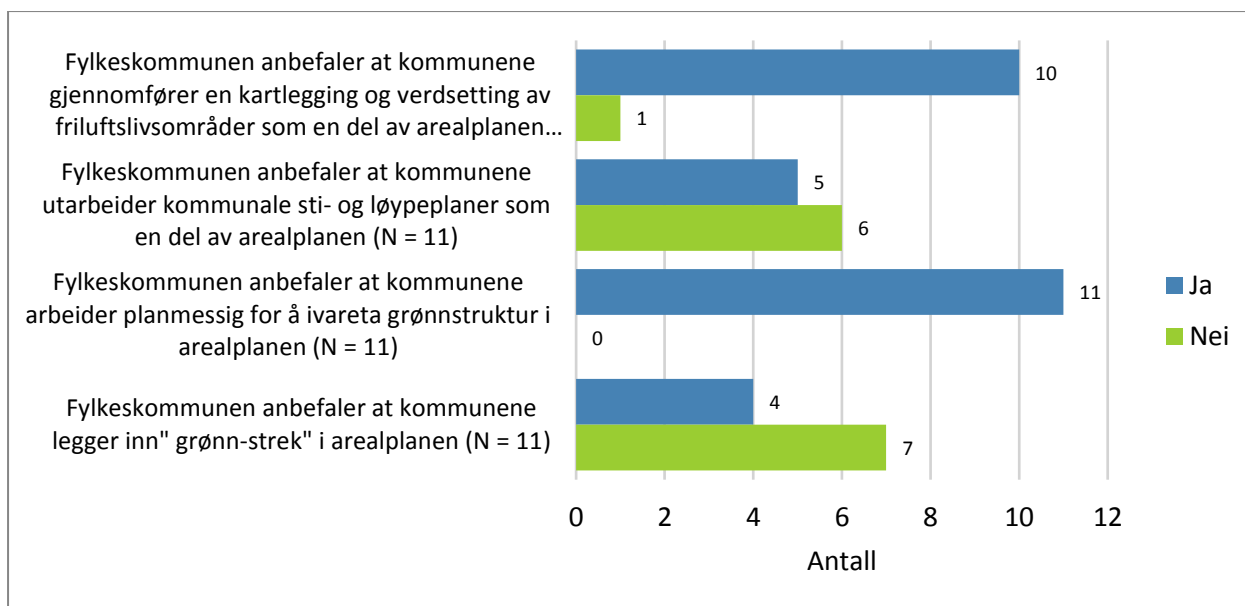
Foran har vi avdekket at hovedoppgaven til de folkehelseansvarlige er å bidra i planprosessene som kunnskapsleverandører. Vi har derfor spurt dem om på hvilken måte de bringer kunnskap om folkehelse inn i fylkeskommunens arbeid med nærturtiltak. Figur 10 viser at svært mange av dem, tre fjerdedeler, oppgir at de bidrar med folkehelsestatistikk som viser behovet for slike tiltak i ulike deler av fylkeskommunen. De bidrar også mer generelt med egen ekspertise og arrangerer kurs/samlinger og informerer om økonomiske virkemidler. Noen av dem arbeider også for at det skal innføres indikatorer for maksavstand fra boligområder til nærmeste allment tilgjengelige grøntområde/ sti-turveinnett.



Figur 10 På hvilken måte bringer de folkehelseansvarlige inn kunnskap om folkehelse i fylkeskommunens arbeid med nærturtiltak?

2.2.4. Fylkeskommunens anbefalinger om videre planarbeid overfor kommunene

Som vist tidligere oppgir fylkesplansjefene at få fylkeskommuner inkluderer nærtur i regional planstrategi eller regional plan. Fylkeskommunene arbeider likevel for at nærtur skal ivaretas i det kommunale planarbeidet. Se figur 11. Alle de 11 fylkesplansjefene anbefaler kommunene å arbeide planmessig med å innpasse grønnstruktur i arealplanene. Kartlegging og verdivurdering av friluftslivsområder som en del av arealplanen er også sentralt for dem, og anbefalt av nesten alle 10. Men anbefalinger om å utarbeide sti- og løypeplaner (4 av 11) eller å legge inn grønn strek arealplanene er ikke så vanlig (4 av 11).



Figur 11 Anbefalinger om videre planarbeid i kommunene ifølge fylkesplansjefene

2.2.5. Bruk av innsigelser på regionalt nivå for å ivareta nærturtiltak

Både fylkesplansjefen og fylkesmannen ble spurt om de hadde brukt innsigelse i kommunale plansaker av hensyn til nærtur i løpet av de siste fire årene. Omlag 1/3 av fylkesplansjefene og litt over halvparten av fylkesmennene svarte ja på bruk av dette planvirkemiddelet.

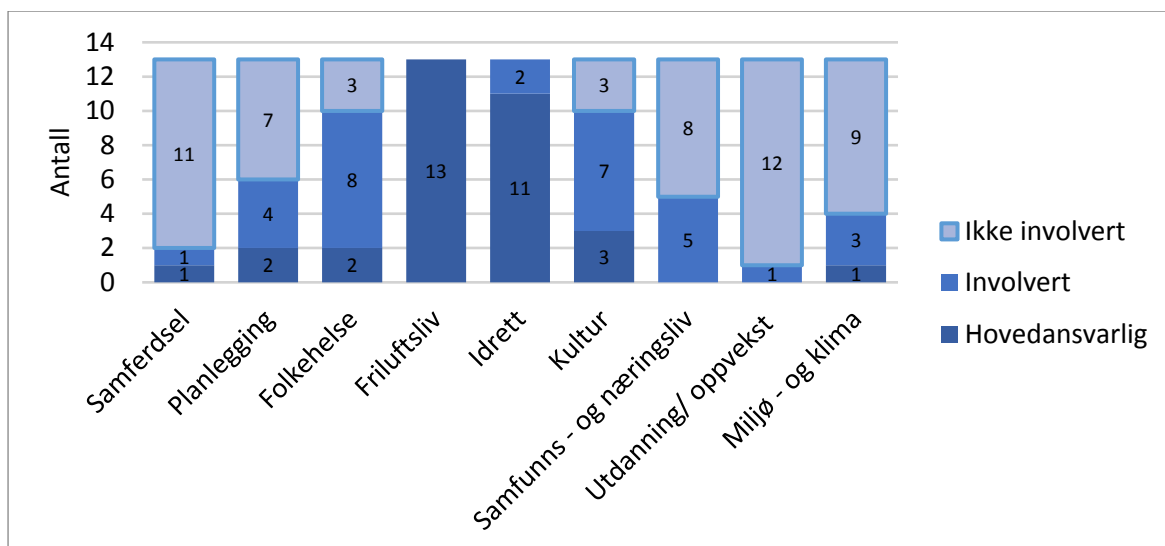
I følge fylkesmannsmbetet er nasjonale føringer sentrale for innsigelser, og barns og unges interesser i plansaker veier her tungt. Allemannsretten og allmenhetens rett til å få tilgang til strandsonen er også et tema som inngår i innsigelsessakene. Det samme gjelder i de tilfellene der friluftsliv ikke er vurdert på en tilstrekkelig måte i planer eller at utbygging foreslås i områder avsatt til friluftsliv oversiktsplaner. Innsigelser blir videre brukt av fylkesmannsmbetet i tilfeller der utbygging bryter med regionale planer og retningslinjer for grønnstruktur.

Fylkesplansjefene opplyste også at allmenhetens rett til ferdsel er en innsigelsesårsak, i tillegg til bevaring av statlig sikret friluftslivsområde i forbindelse med boligbygging, hindre nedbygging av grønt- korridorer og 100 – meterskoger i tettstedsområder, og sikre at planlagt turvei ble ivaretatt i kommunal arealplan.

På spørsmål om fylkesmannen har fremmet innsigelse i fylkeskommunale plansaker av hensyn til nærtur i løpet av de siste fire årene var det bare én fylkesmann som oppga at de hadde gjort dette.

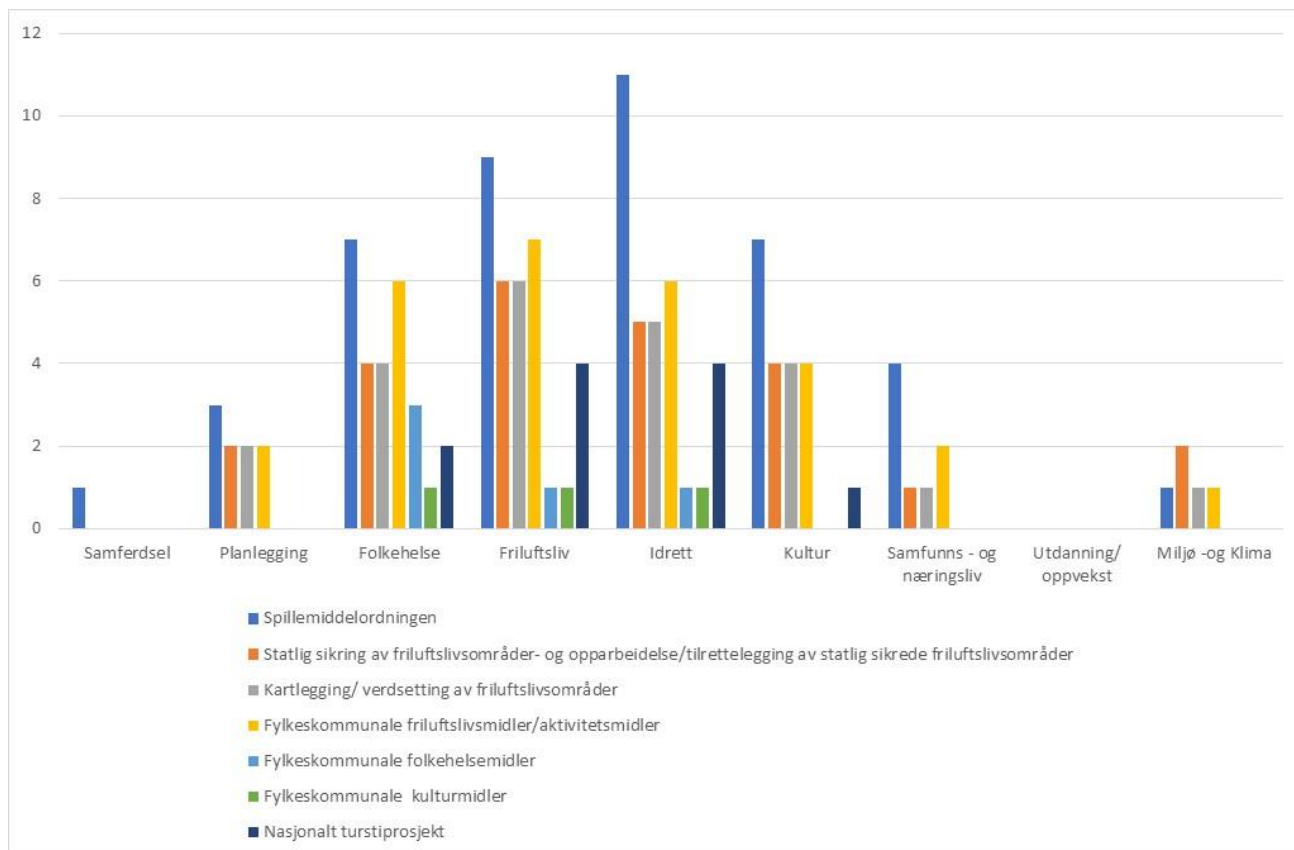
2.3. Hvilke fylkeskommunale etater er involvert i fordelingen av midler som kan bidra til å fremme nærturtiltak, og hvilke økonomiske virkemidler er i bruk?

Tilskuddsmidler til nærturtiltak er et prioritert felt som vi har sett foran. Nå skal vi se på hvilke tilskuddsmidler som blir benyttet og hvem som har ansvaret for dem. Figur 12 viser hvilke fylkeskommunale etater som har ansvaret for fordelingen av tilskuddsordninger av betydning for nærtur/ nærturtiltak. Det vanligste er at etat for friluftsliv og etat for idrett er hovedansvarlige for fordelingen knyttet til disse tilskuddsordningene. Det er i tillegg mange av de spillemiddelansvarlige som opplyser om at etat for kultur og etat for folkehelse er involvert. I de fleste fylkeskommuner er ikke etat for samferdsel og etat for utdanning/ oppvekst involvert i fordelingen. Miljø – og klima, samfunns – og næringslivsetater er heller ikke i særlig stor grad involvert.



Figur 12 Hvilke fylkeskommunale etater er ansvarlige for fordelingen av tilskuddsordninger av betydning for nærtur/nærturtiltak?

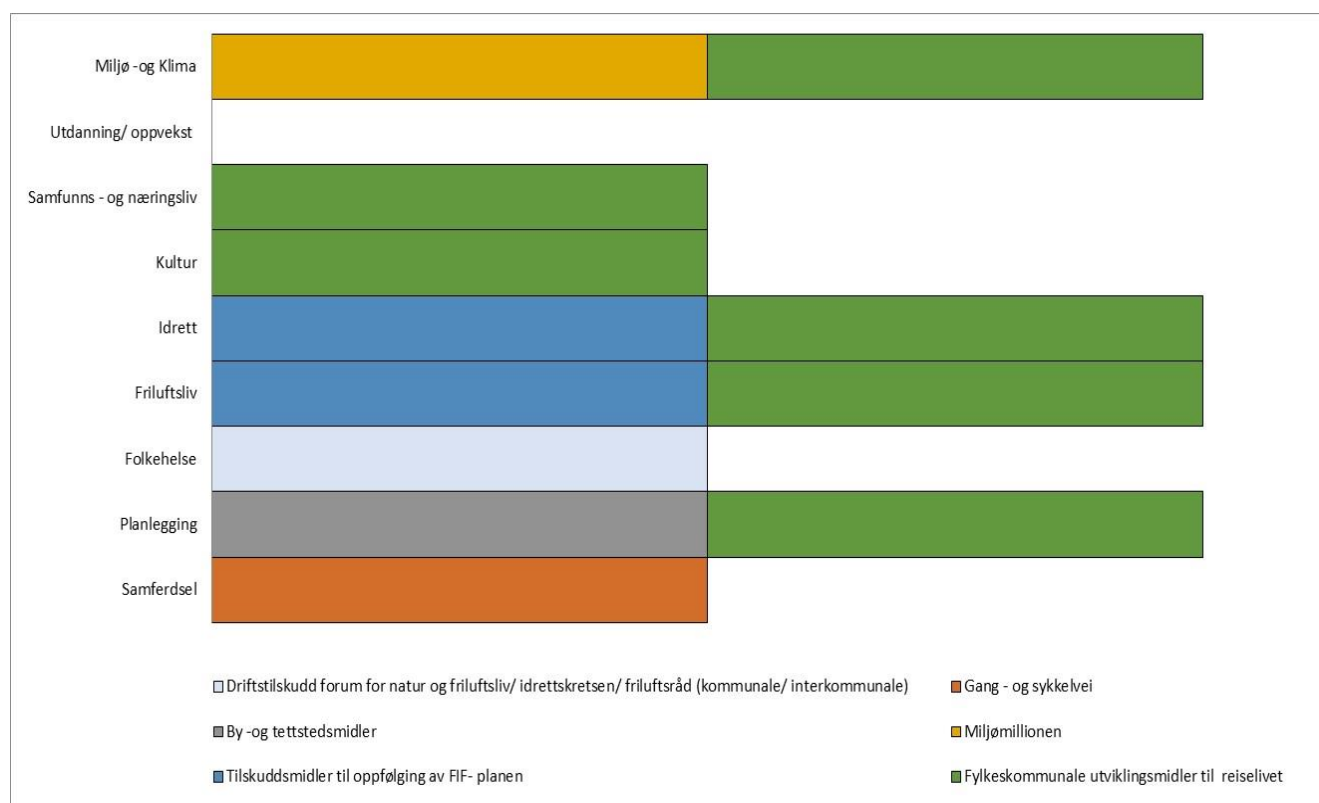
Figur 13 gir en oversikt over hvilke tilskuddsordninger de forannevnte etatene har hovedansvaret for, eventuelt er involvert i fordelingen av. Slik det fremgår av figuren står en rekke offentlige tilskuddsordninger til disposisjon, og som dessuten kan benyttes til nærturtiltak. Dataene er grovkategorisert basert på kvalitative utsagn. Det er etatene for friluftsliv, idrett og folkehelse som er involvert i bruken av de fleste av de offentlige tilskuddsordningene inkludert spillemidlene som er den ordningen flest oppgir, og som ser ut til ha størst betydning for å gjennomføre nærturtiltak.



Figur 13 Oversikt over hvilke tilskuddsordninger fylkeskommunene har oppgitt at de ulike fylkeskommunale etatene har vært hovedansvarlig for/ involvert i fordelingen av og som kan ha betydning for nærturtiltak. Stolpene angir antall.

De årlige friluftslivs/ aktivitetsmidlene fra Miljødirektoratet som fylkeskommunene fordeler kommer på annenplass blant de mest brukte offentlige tilskuddsmidlene til nærturtiltak. Det er særlig etat for friluftsliv, etat for folkehelse og etat for kultur som har ansvaret for eller er involvert i fordelingen av disse midlene. Sistnevnte etater, i tillegg til etat for kultur, er også ofte involvert i fordelingen av de statlige midlene til sikring av friluftslivsområder og opparbeiding/ tilrettelegging av de statlige sikrede friluftslivsområdene og kartlegging/ verdsetting av friluftslivsområder. Disse tilskuddsordningene blir nevnt av mange fylkeskommuner, men ikke like ofte som spillemiddelordningen og fylkeskommunenes egne friluftslivs – og aktivitetsmidler.

Turskiltprosjektet nevnes ikke av så mange fylkeskommuner i denne undersøkelsen, men ble gjennom uttalelser fra ulike respondenter identifisert som en viktig tilskuddsordning for etableringen av nærturtiltak i kommunene. Turskiltprosjektet er et et nasjonalt skilt- og merkeprosjekt der Gjensidigestiftelsen og fylkeskommunene i fellesskap har gitt økonomisk støtte til merking, skilting og informasjonstiltak knytta til turruter. Etter siste tildelingsrunde, fra 2018, videreføres prosjektet i en permanent tilskuddsordning. (<https://www.turskiltprosjektet.no/>).

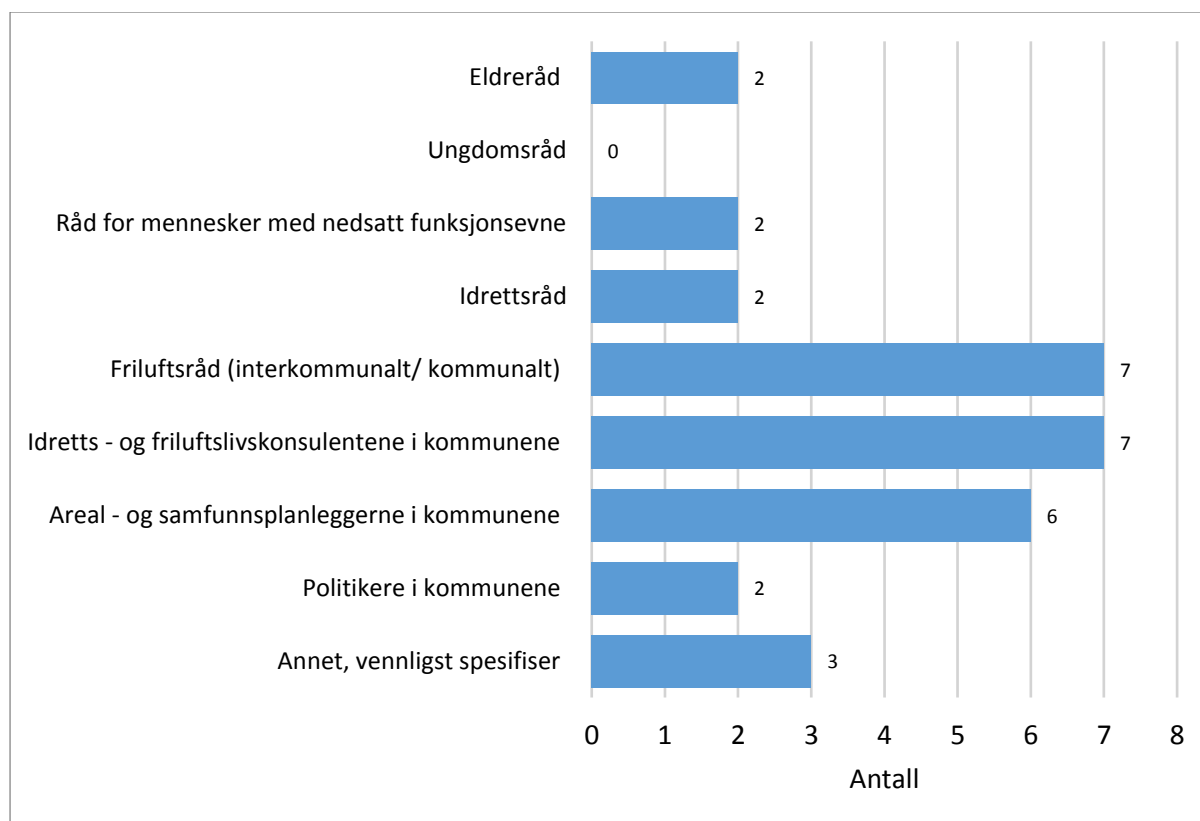


Figur 14 Oversikt over tilskuddsordninger som fylkeskommunene har spesifisert at de ulike etatene var hovedansvarlig/ involvert i fordelingen av. Her finner vi andre tilskuddsordninger som også kan være relevante for nærtur/ nærturtiltak. Det er viktig å merke seg at dette ikke er ordninger som alle benytter, men som i noen tilfeller blir brukt.

Foran har vi gitt en oversikt over de ordningene vi anså som mest sentrale ordningene for nærtur. Det var også mulig å oppgi andre ordninger i spørreskjemaet. Her fremkom det en rekke andre ordninger inkludert hvem som har ansvaret for dem. Dette er kvalitative data som vi har grovkategorisert se figur 14. Ordninger som blir oppgitt er midler til gang- og sykkelveger, by- og tettstedsmidler, miljømillionen, fylkeskommunale midler til reiselivet, tilskuddsmidler til oppfølging av FIF-planen, driftstilskudd til forum for natur og friluftsliv/idrettskretser/ friluftsråd (kommunale og interkommunale). Figur 14 viser også at det er flere etater som er involvert enn dem vi alt har nevnt.

2.4. Hvordan arbeider fylkeskommunene med kunnskapsoverføring og informasjon om nærturtiltak?

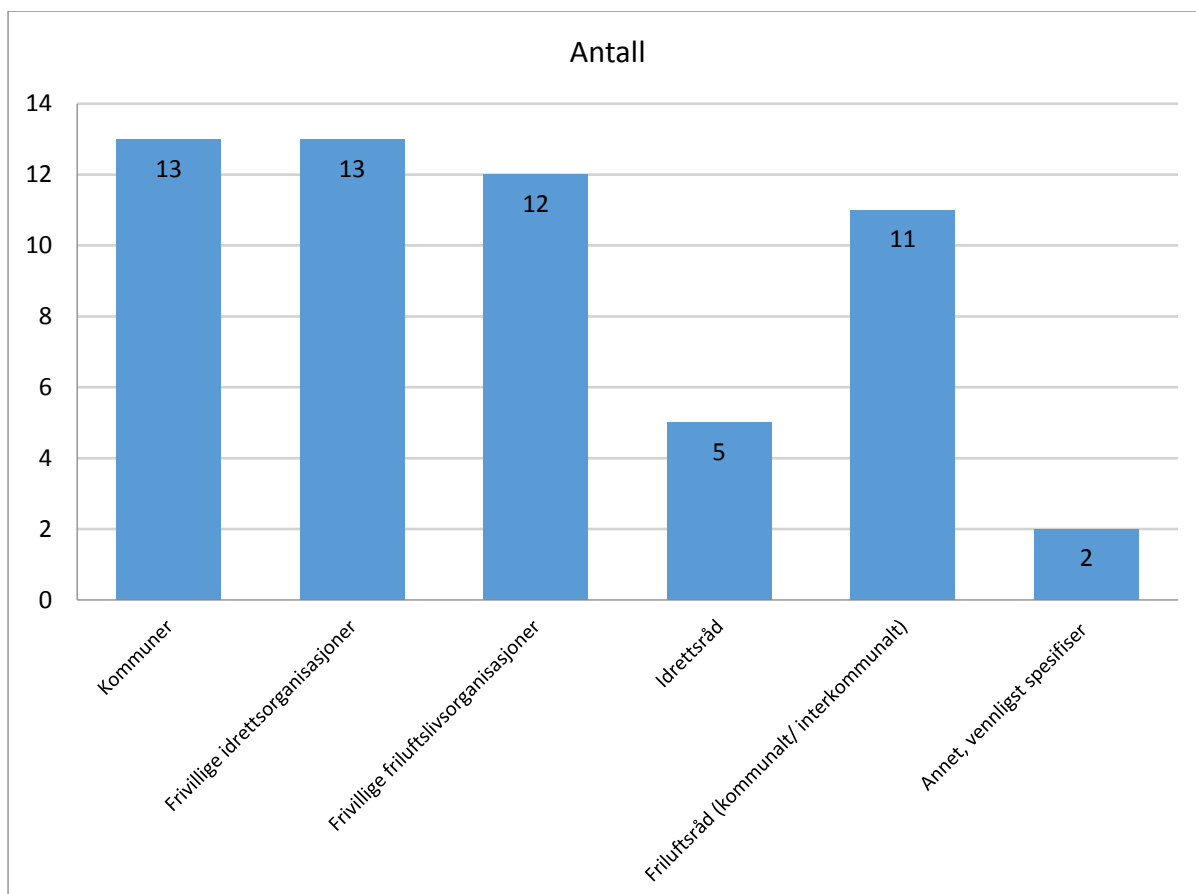
Rådgivning i kommunal planlegging ser ut til å være et sentralt pedagogisk virkemiddel som anvendes overfor kommunene i tråd med det ansvaret de er pålagt i henhold til Plan- og bygningsloven. Til sammen 11 av de 13 spillemiddelansvarlige som deltok i undersøkelsen, opplyser at fylkeskommunen bidrar med rådgivning i kommunal planlegging av betydning for nærturtiltak. Fylkeskommunen bidrar også i stor grad med høringsuttalelser/ planuttalelser til kommunale planer for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv e.l. (Gjennomsnitt 4,3 der 1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad). I tillegg svarte ti respondenter at nærtur var et tema som inngikk i fylkeskommunens høringsuttalelser/ planuttalelser.



Figur 15 Oversikt over hvilke aktører som fylkeskommunen informerer om behovet for nærturtiltak ved hjelp av konferanser/ fagseminarer.

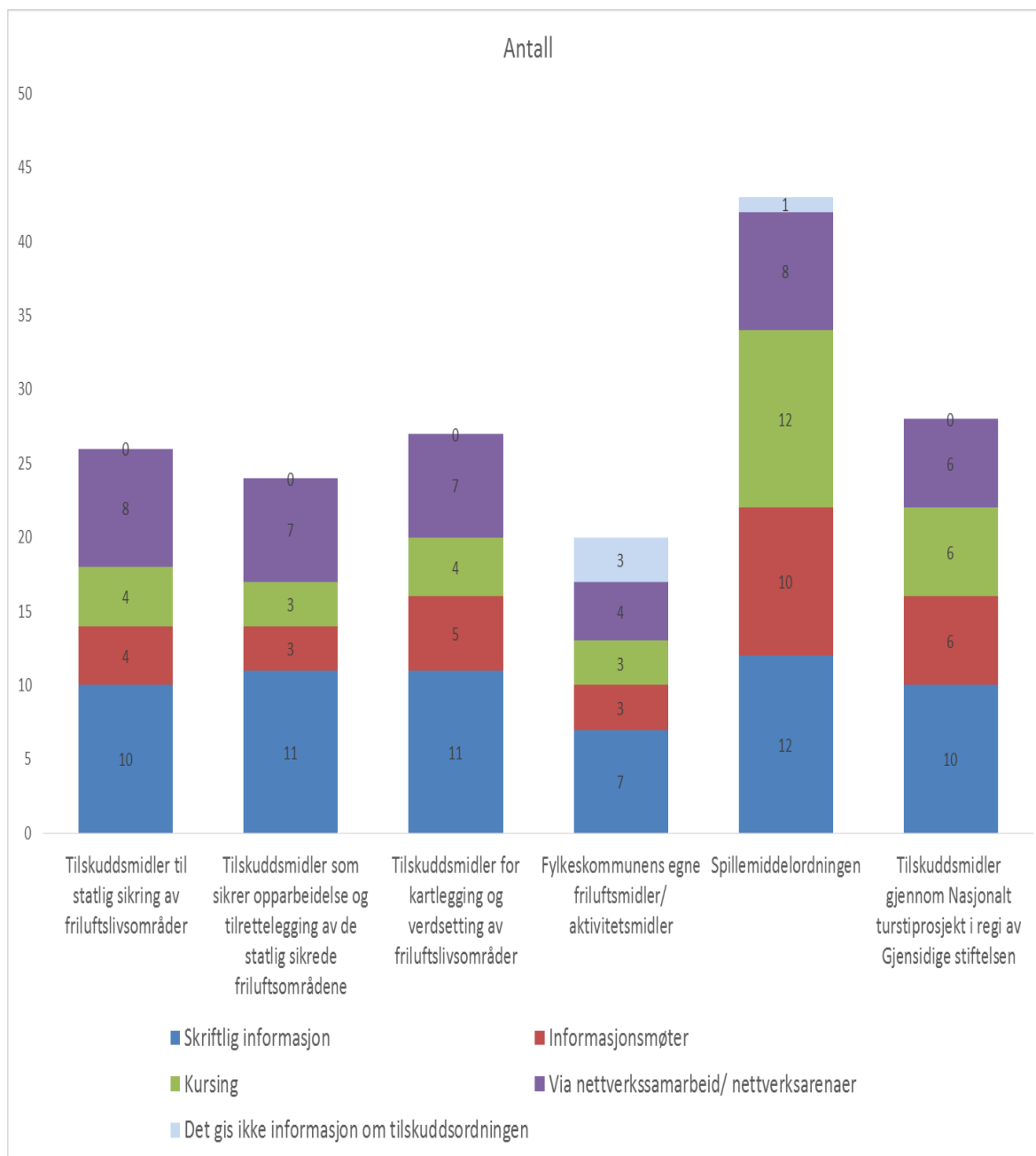
Til sammen 9 av de 13 FIF-ansvarlige oppgir at fylkeskommunen arrangerer konferanser/ fagseminarer for kommunale aktører der formålet er å informere om behovet for nærturtiltak. Figur 15 viser hvilke kommunale aktører som er med på disse arrangementene. Det er mest vanlig å gjennomføre konferanser og fagseminarer for friluftsråd, idretts- / friluftslivskonsulenter og areal-/samfunnsplanleggere. I ganske begrenset omfang (ifølge 2 av 13 FIF-ansvarlige) arrangeres det også slike samlinger for henholdsvis de lovpålagte rådene, idrettsrådene og politikerne. Ungdomsrådene er aldri med.

Vi spurte også de FIF-ansvarlige om hvem, og på hvilken måte de informerer om ulike tilskuddsordninger av betydning for nærtur/ nærturtiltak. Figur 16 viser at denne typen informasjon når alle kommuner og frivillige idrettslag, nesten alle frivillige friluftsansjasjoner og kommunale friluftsråd, men i langt mindre grad idrettsråd.



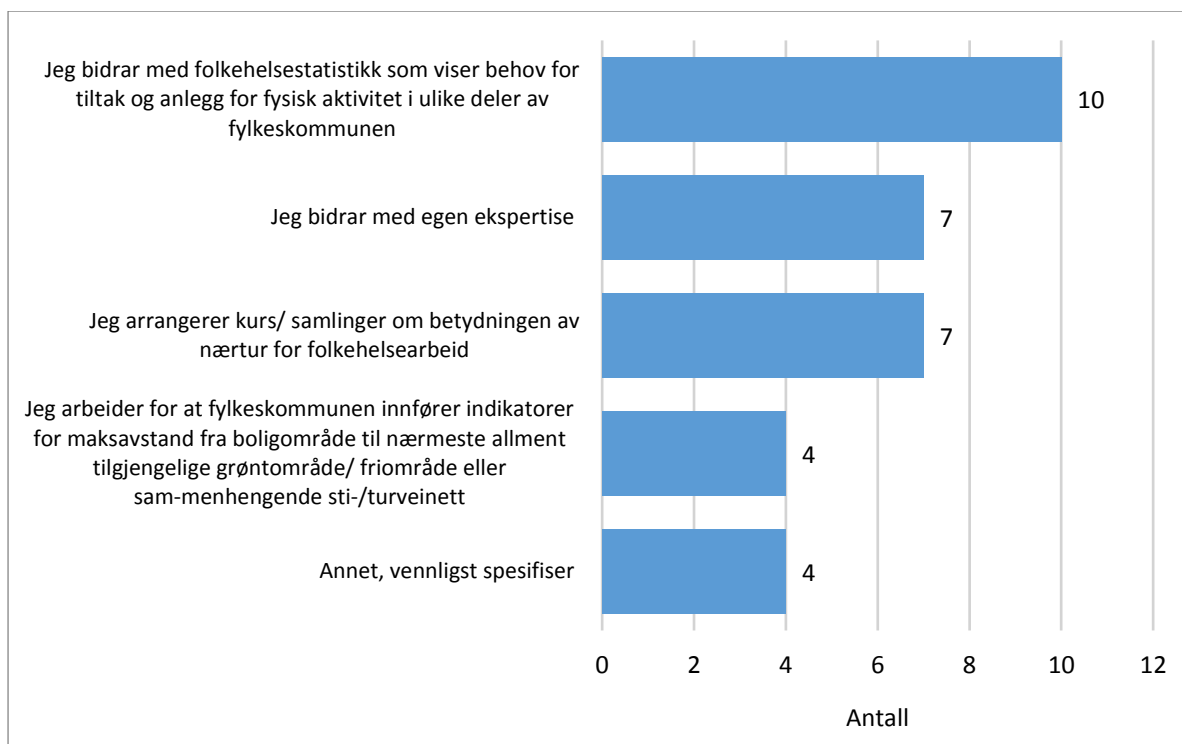
Figur 16 Oversikt over hvilke instanser som får informasjon om fylkeskommunens tilskuddsordninger tilknyttet nærtur/nærturtiltak

Fylkeskommunene har som vi har vist tidligere, også forvaltningsansvar for en rekke andre tilskuddsordninger enn spillemidlene. Den vanligste måten å informere om disse ordningene på er ved hjelp av skriftlig informasjon. Se figur 17. For å nå mulige søkere tilknyttet disse ordningene benytter fylkeskommunene i tillegg og i varierende grad kurs, informasjonsmøter og nettverkssamarbeid/ nettverksarenaer. Figur 17 viser at det er spillemidlene man informerer mest om. Minst informasjon gir fylkeskommunene om de statlige friluftslivs- og aktivitetsmidlene. Litt overraskende er det at noen få fylkeskommuner ikke gir informasjon om nettopp disse to ordningene.



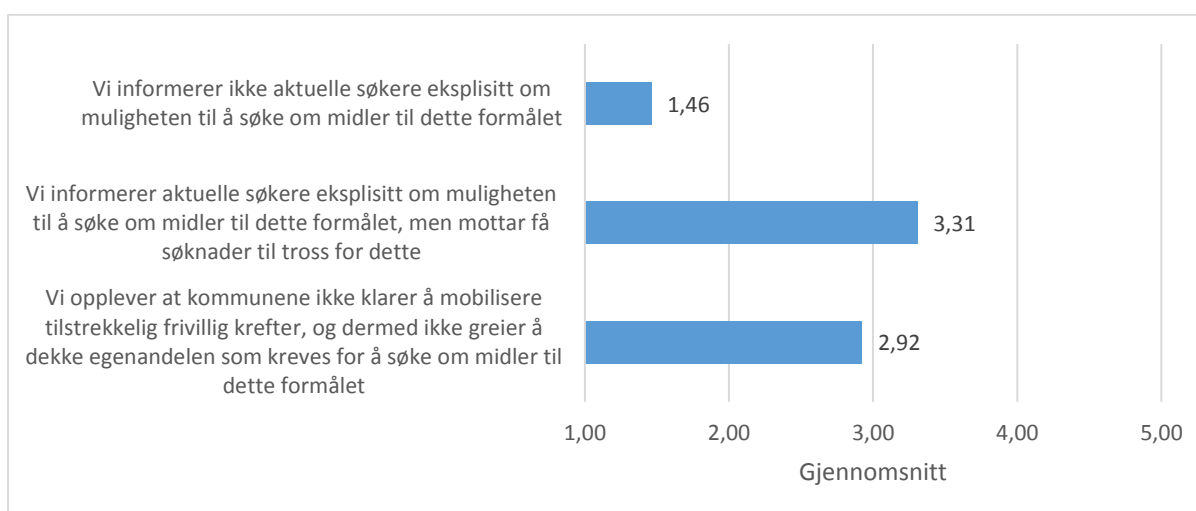
Figur 17 Oversikt over hvordan fylkeskommunen informerer aktuelle søkere om tilskuddsordningene som de har forvaltningsansvar for.

De folkehelseansvarlige ble også spurt om hvordan de var involvert i informasjonsarbeidet overfor kommunene om tiltak som kan fremme nærtur. Figur 18. viser at de deltar på en rekke arenaer. Til sammen ti av tolv svarer at de bidrar med folkehelsestatistikk som viser behov for tiltak og anlegg for fysisk aktivitet og anlegg. Ni av tolv svarer at de er involvert i forbindelse med høringsuttalelser/ planuttalelser til kommunale planer hvor nærtur/nærturtiltak inngår. De er også i ganske stor grad med i informasjonsarbeidet om tilskuddsordninger relevante for nærtur og nærturtiltak (8 av 12). For øvrig arrangerer de kurs (7 av 12) og bidrar med egen ekspertise (6 av 12). Noen av de folkehelseansvarlige arbeider også for at det skal etableres indikatorer for maksimal avstand mellom nærmeste turmulighet og boligområder.



Figur 18 Oversikt over på hvilken måte de folkehelseansvarlige bidrar på for å informere kommunene om kunnskap som kan fremme nærturtiltak.

I den kvalitative undersøkelsen etterlyste de FIF-ansvarlige flere spillemiddelsøknader til nærturtiltak fra lokalt nivå i kommunene (Thorén et al 2016). Vi ønsket derfor å følge opp dette temaet for å finne mulige årsaker, og ba de FIF-ansvarlige om å vurdere en rekke påstander som kan forklare dette. Slik det fremgår av figur 19 ser manglende informasjon ikke ut til å være en hovedforklaring ifølge de FIF- ansvarlige. De er i liten grad enige i at de ikke informerer aktuelle søkere eksplisitt (gjennomsnitt 1,46 der 1= svært uenig, 5= svært enig). De er i større grad enige i at de tross i informasjon likevel mottar få søknader (3,31).

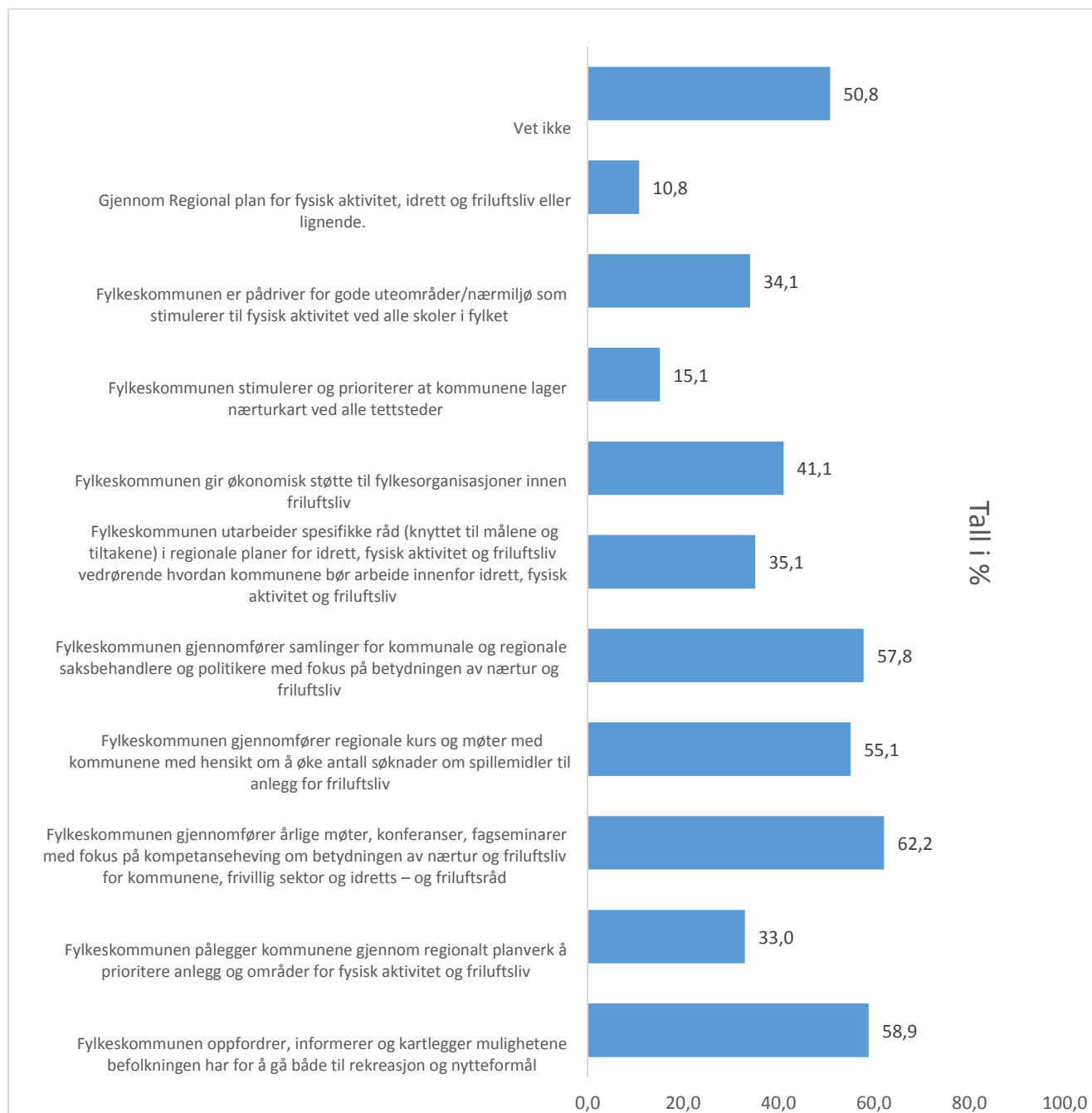


Figur 19 Oversikt over hvor enige er de spillemiddelansvarlige er i mulige årsaker til at fylkeskommunen ikke mottar spillemiddelsøknader som kan være med på å fremme nærturtiltak/ nærtur i kommunene. Marker på en skala fra 1-5 (1=svært uenig, 5= svært enig).

Spørsmålet er om opplysningsarbeidet gir resultater. Vi har derfor bedt fylkesplansjefene å svare på i hvilken grad fylkeskommunens opplysningsarbeid om nærturtiltak påvirker prioriteringene av slike tiltak i kommunene. Her har de svart med en gjennomsnittlig verdi på 3,3 (1= i svært liten grad, 5= i

svært stor grad), hvilket gir en indikasjon på at de bare har litt over middels tro på at informasjonstiltakene bærer frukter.

For å få et innblikk i hvordan det regionale informasjonsarbeidet blir oppfattet lokalt i kommunene, har vi spurt de KIF-ansvarlige om på hvilken måte de får informasjon fra fylkeskommunen. Her kan det se ut som om at fylkesplansjefene har rett. Slik det fremgår av figur 20, oppgir ca. 50 % av de KIF-ansvarlige at de ikke vet hvilken måte de får informasjon fra fylkeskommunen om betydningen av nærturtiltak og eventuelle støtteordninger.



Figur 20 Oversikt over hvordan de KIF-ansvarlige oppgir de at de får informasjon fra fylkeskommunen om betydningen av nærturtiltak og eventuelle støtteordninger.

Det informasjonstiltaket som ser ut til å nå flest KIF-ansvarlige er årlige regionale møter, konferanser, fagseminarer med fokus på kompetanseheving om betydningen av nærtur og friluftsliv (oppgitt av ca. 62 % av de KIF-ansvarlige). Oppfordring om kartlegging av mulighetene for å gå både

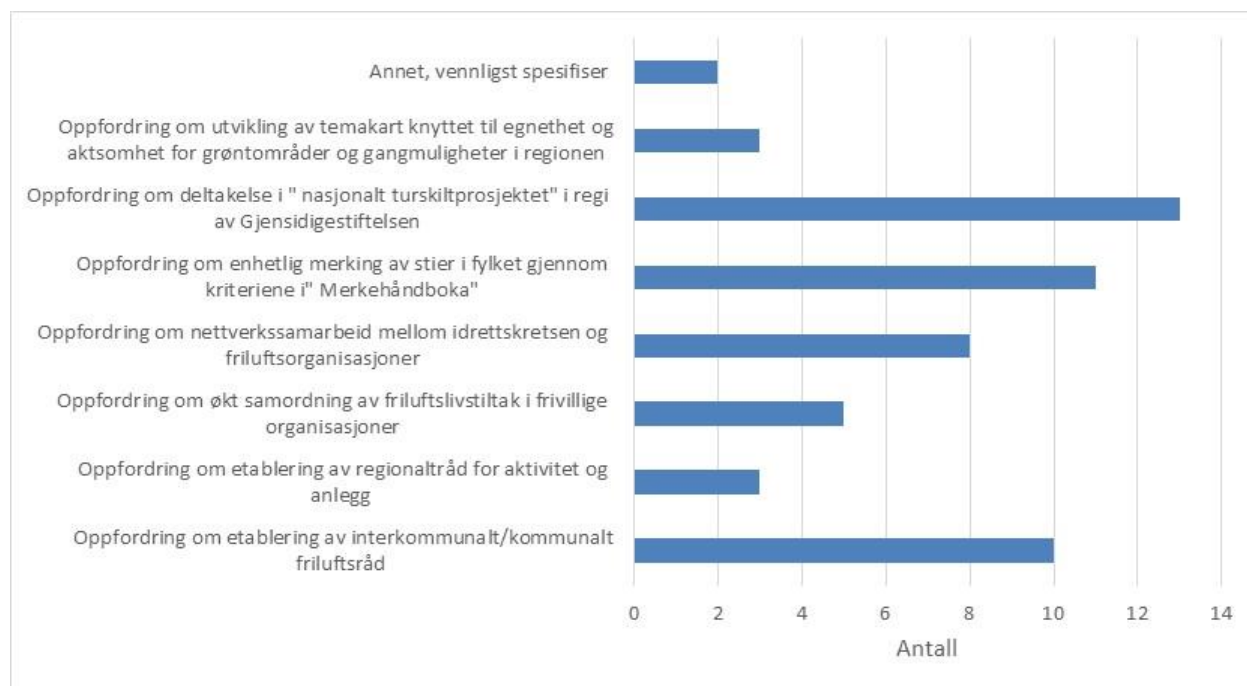
for rekreasjons- og nytteformål har også et relativt godt gjennomslag (oppgitt av ca. 59 % av de KIF-ansvarlige). Omtrent like viktige informasjonstiltak er årlige samlinger for politikere og saksbehandlere med fokus på betydningen av nærturtiltak (oppgitt av ca. 58%) og regionale kurs og møter der man informerer om spillemidlene med sikte på å øke antallet søknader (oppgitt av ca. 55 % av de KIF-ansvarlige).

Tiltak som i noe mindre grad ser ut til å få gjennomslag av direkte betydning lokalt er b.la. knyttet til fylkeskommunenes bruk av planvirkemidler som en form for kunnskapsoverføring. Ca. 35 % av de FIF-ansvarlige mener at fylkeskommunene utarbeider spesifikke mål knyttet til FIF-planen om hvordan kommunene bør arbeide med temaet idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv.

DE KIF-ansvarlige oppfatter videre i liten grad at fylkeskommunene gjennom regionalt planverk pålegger kommunene å prioritere anlegg og områder for fysisk aktivitet og friluftsliv (oppgitt av 33 % av de KIF-ansvarlige). I følge de De KIF-ansvarlige stimulerer og prioriterer heller ikke fylkeskommunene i særlig grad til at kommunene lager nærturkart tilknyttet alle tettsteder (oppgitt av ca. 15% av de KIF-ansvarlige). Regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv e.l. ser omtrent ikke ut til å ha betydning for de KIF-ansvarlige når det gjelder Fylkeskommunenes arbeid med kunnskapsoverføring (oppgitt kun av ca. 11 % av de KIF-ansvarlige)

2.5. Regionalt samarbeid om nærturtiltak

Vi har spurt de FIF-ansvarlige om deres fylkeskommuner har et uttalt mål om økt regionalt samarbeid om nærturtiltak/nærtur og om hvordan de eventuelt oppfordrer til slikt samarbeid. Til sammen 8 av de 13 FIF-ansvarlige svarer at det ikke finnes slike målsettinger i deres fylkeskommuner. Se figur 21. De oppmuntrer i størst grad kommunene til å delta i det nasjonale turskiltprosjektet, sørge for enhetlig merking av stier og løyper i fylket og å etablere interkommunale eventuelt kommunale friluftsråd.



Figur 21 Oversikt over på hvilken måte fylkeskommunen oppfordrer til regionalt samarbeid om nærturtiltak/nærtur ifølge de FIF-ansvarlige.

Friluftslivet er ofte grenseoverskridende og kjenner ikke kommunegrenser. Dette gjelder i endel tilfeller også for det bolignære friluftslivet. Vi spurte derfor også de FIF-ansvarlige om de har oppfordret til å utarbeide temakart for grøntområder/ gangmuligheter i regionen som avdekker egnethet og aktsomhet. Her svarte bare 3 av de FIF-ansvarlige positivt.

3. Kommunenes arbeid med nærturtiltak

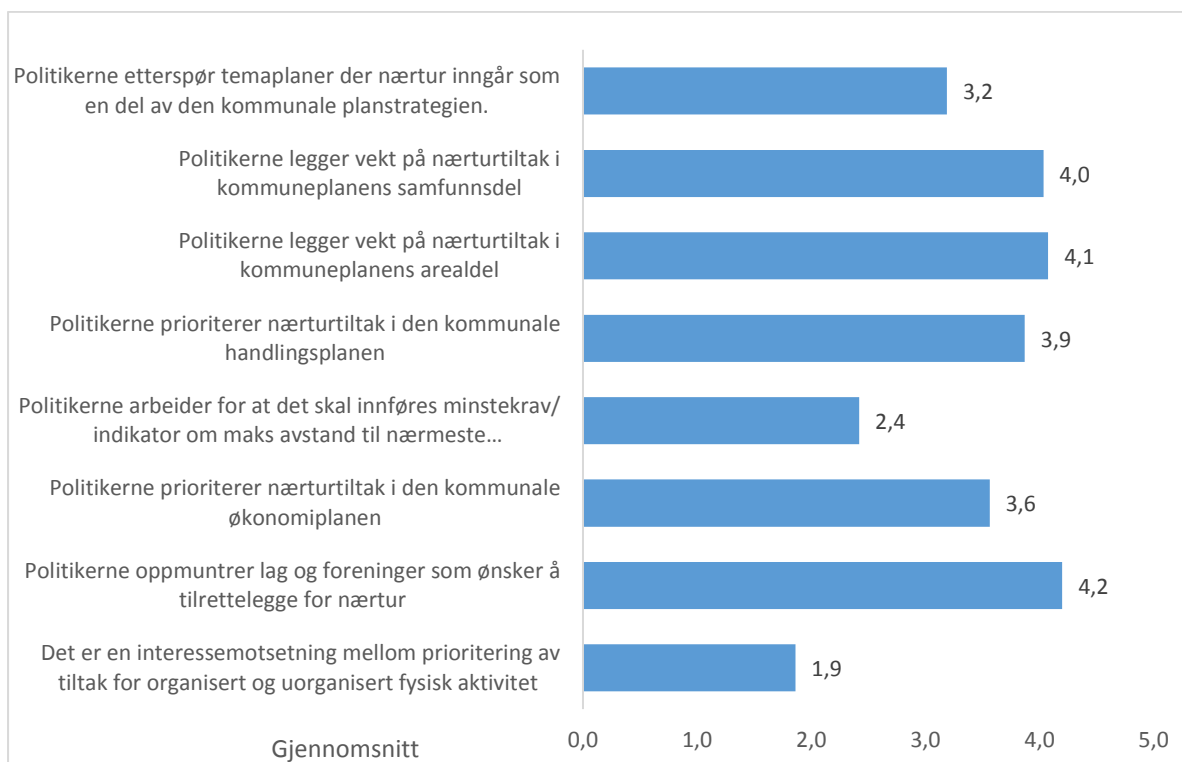
3.1. I hvilken grad prioriterer kommunene Nærturtiltak?

Nesten alle ordførere, 94,1 % av totalt 195 som svarte, oppga at det er et politisk mål å prioritere nærtur i deres respektive kommuner, mens 5,1 % svarte nei på dette spørsmålet. De skriftlige kommentarene fra nesten halvparten av ordførerne underbygger at det er et stort engasjement for nærturtiltak lokalt.

De administrativt ansatte i kommunen som også har svart på dette eller tilsvarende spørsmål, oppgir det samme; nærtur er et tema de mener deres kommuner prioriterer eller er opptatt av. I følge 179 plansjefer som har svart på dette spørsmålet, er så å si alle kommuner uavhengig av sentralitetsindeks i stor grad opptatt av å tilrettelegge for turgåing i nærmiljøet.

De ansvarlige for KIF-planene støtter også opp om dette, og ifølge de 185 KIF-ansvarlige som har deltatt i spørreundersøkelsen, svarer 89,7 % at deres planer har tilrettelegging for å gå på tur i nærmiljøet som et uttalt mål. Her fant vi ingen forskjeller knyttet til kommunetype. De folkehelseansvarlige er delvis enige. De ble bedt om ut fra et folkehelseperspektiv om å svare på om de er enige i at nærturtiltak får prioritet. Gjennomsnittsverdien på skalaen 1-5 (1= i meget liten grad, 5 i meget stor grad) var her 3,89 for de 229 folkehelseansvarlige som svarte.

Blant friluftsråd, Idrettsråd og de lovpålagte rådene som deltok i undersøkelsen ser det også ut til å være stor interesse for nærturtiltak. Alle de 19 friluftsrådene som svarte på dette spørsmålet, svarte ja. Idrettsrådene og rådene for personer med nedsatt funksjonsevne har omtrent like stor interesse for nærturtiltak, ca. 96 % svarte ja. Lavest er oppslutningen blant eldrerådene der 92,3 % svarte ja på samme spørsmål.



Figur 22 Ordførernes prioriteringer knyttet til nærturtiltak markert på en skala fra 1 – 5, (1=svært uenig, 5= svært enig).

For å finne ut mer konkret hva politikerne prioriterer, har vi spurt ordførerne om hvor enige/ uenige de er i en rekke utsagn om hvilke tema/ tiltak de enten etterspør eller arbeider for. Slik det fremgår av figur 22 er de i ganske stor grad enige i at de oppmunttrer lag og foreninger som ønsker å

tilrettelegge for nærturtiltak. (Gjennomsnittsverdi 4.2 på skalaen 1-5). Nærtur ser også ut til å stå sterkt i kampen mellom tiltak for organisert og uorganisert fysisk aktivitet, for ordførerne er uenige i at det er interessemotsetninger her (1,9).

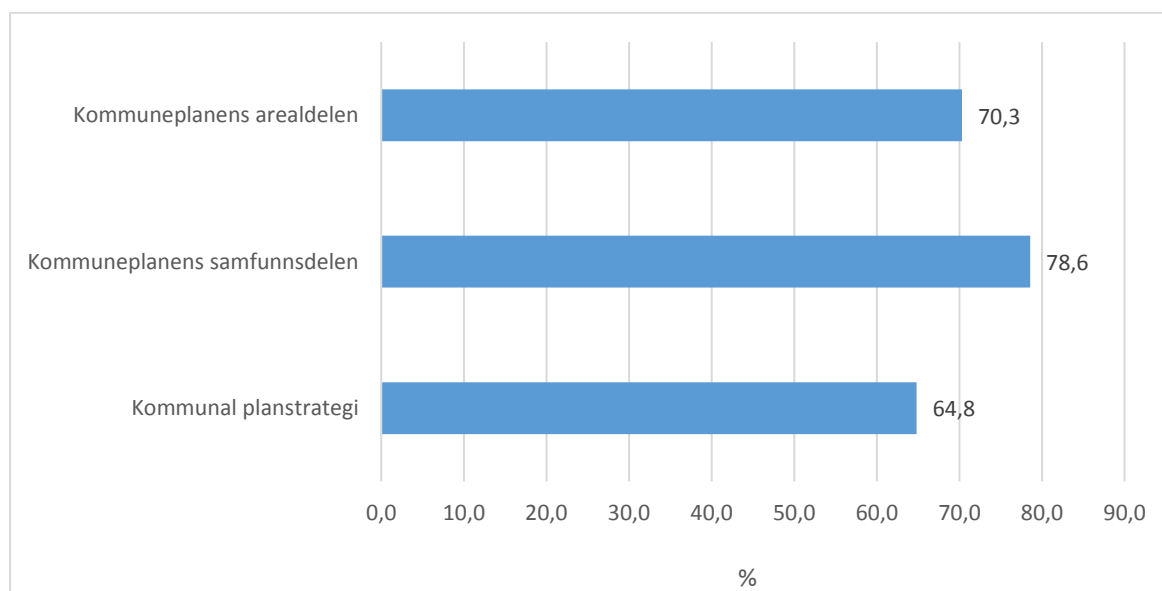
For at nærturtiltak skal forankres er det viktig at tiltakene inngår og prioriteres i kommunale planer helt fra planstrategien til kommuneplanen (samfunns- og arealdel), handlingsplanen og den årlige økonomiplanen. I følge ordførerne er politikerne enige i at de prioriterer nærtur i henholdsvis kommuneplanens arealdel (gjennomsnittsverdi 4,1 på en skala fra 1-5) og samfunnsdel (4,0), mens de i noe mindre grad etterspør temaplaner der nærtur inngår i forbindelse med planstrategien (3,2). I følge ordførerne er de enige i at de prioriterer nærturtiltak i handlingsplanen (3,9), men i noe mindre grad når det kommer til faktisk handling og prioritering i økonomiplanen (3,6).

Det temaet som politikerne ser ut til å være minst opptatt av, er å stille krav om maksimum avstand mellom bolig og nærturmuligheter (2,4). Her er de uenige i at de arbeider for å innføre slike krav. Både plansjefene og de KIF-ansvarlige underbygger dette, og det er svært få kommuner i vårt materiale som har innført slike krav, kun 16 av 182 ifølge plansjefene og 27 av 185 KIF-ansvarlige⁵. Blant disse er maksimumskrav på 500 meter mest vanlig.

3.2. Hvordan bruker kommunene planleggingsvirkemidler for å fremme nærturtiltak?

3.2.1. Hvilke kommunale planer omhandler Nærtur?

Som vist foran etterspør og vektlegger politikerne nærturtiltak i ganske stor grad i kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdelen og i noe mindre grad i planstrategien. Dette stemmer godt overens med spørsmål til landets kommunale plansjefer. Ifølge dem er nærtur et tema i kommuneplanens samfunnsdel i ca. 78 % av kommunene og i kommuneplanens arealdel i ca. 70 %. Planstrategien blir i mindre grad brukt, og ca. 65 % av plansjefene oppgir at planstrategien gir føringer for dette temaet, se figur 23.

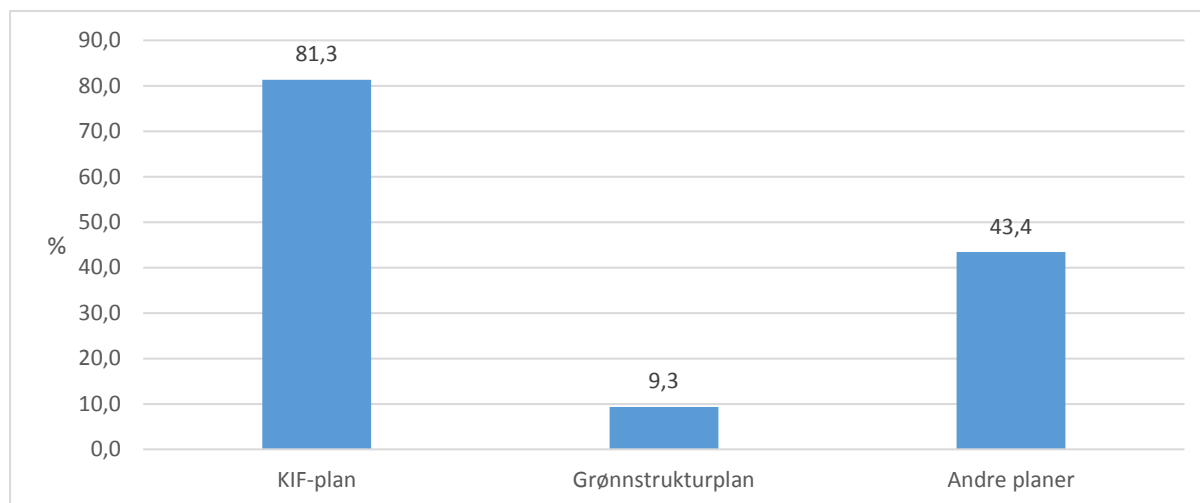


Figur 23 Spørsmål til plansjefene om kommuneplanens planstrategi/ samfunnsdel/arealdel inneholder føringer for nærturtiltak? Stolpene viser hvor mange i % som svarte ja på spørsmålet.

Nærtur inngår også i ulike kommunale temaplaner. I følge plansjefene er KIF-planen den som i størst grad omhandler nærturtiltak, og ca. 81 % av dem oppgir dette. Andre planer kan også inneholde

⁵ Tallene er ulike fordi svarene fra de to respondentgruppene ikke dekker samme kommuner.

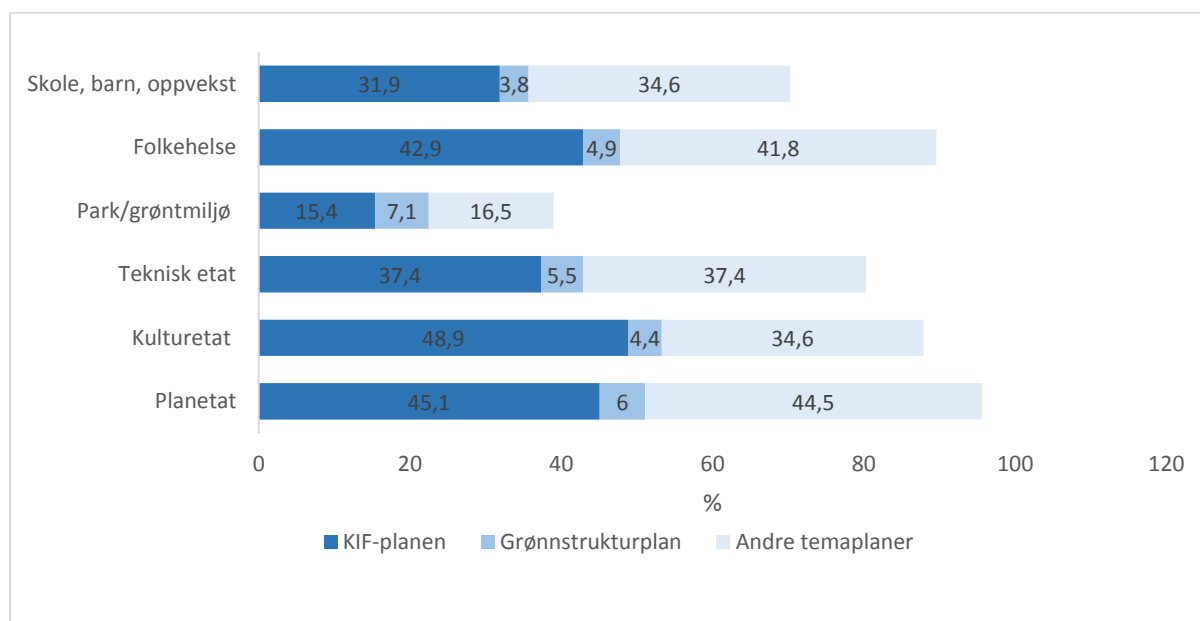
nærturtiltak i mange kommuner, ca. 43 %, mens grønnstrukturplaner i liten grad blir brukt for dette temaet, kun i litt over 9% av kommunene. Det viser seg dessuten at bare en femtedel av plansjefene (ca. 21 %), oppgir at kommunene har grønnstrukturanalyser/planer. Se figur 24.



Figur 24 Spørsmål til plansjefene (N 182) om nærtur behandles i KIF-planen, i grønnstrukturplaner eller i andre planer

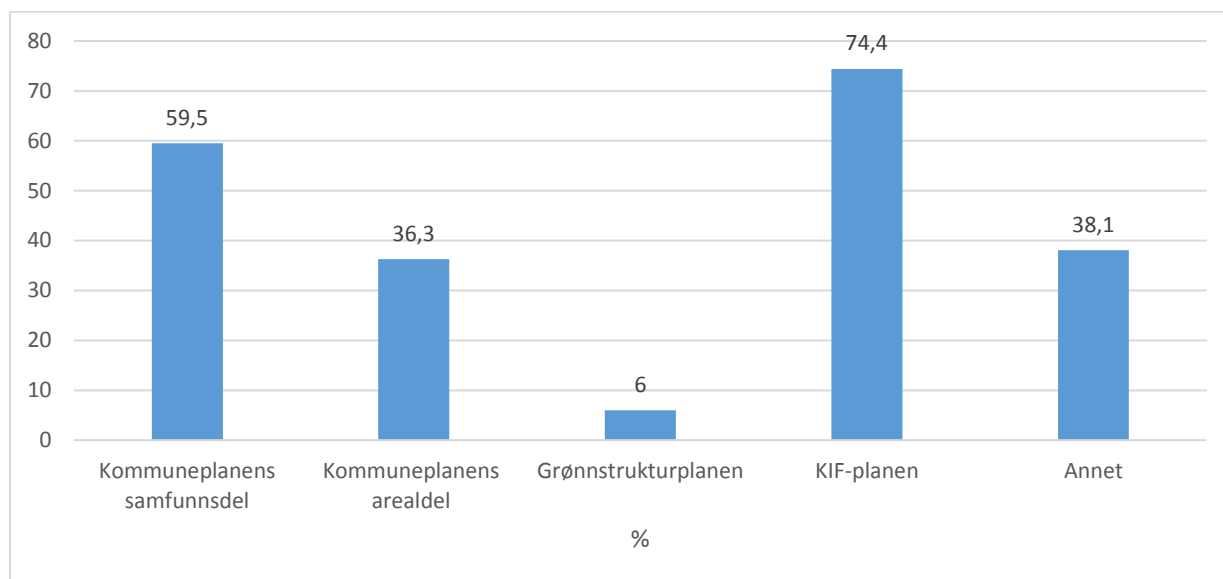
3.2.2. Hvem deltar i sentrale planprosesser for nærturtiltak fra administrasjonen.

Plansjefene er også bedt om å gi en oversikt over hvilke administrative enheter som er med i temaplanarbeid som kan fremme nærturtiltak. Her har vi rettet søkelyset mot tre kategorier som vi kan anta er sentrale for nærturtemaet; KIF-planen, grønnstrukturplanen og «andre temaplaner». Totalt sett er det planetatene (95,6% av kommunene) og folkehelseetatene (89,6 % av kommunene) som er mest involvert i slike planprosesser. Disse er tett fulgt av kulturetat (87,9 %), teknisk etat (80,3%) og skole, barn og oppvekstetat (70,3%). Helt på bunn finner vi park/ grøntmiljøetat (ca. 40%). De forannevnte etatene er oftest med i planprosesser tilknyttet KIF-planen og «andre planer», men i svært liten grad i grønnstrukturplanarbeidet. Dette er ikke overraskende siden så få kommuner har slike planer, se figur 25.



Figur 25 Oversikt over hvilke enheter/etater som er involvert i arbeidet med planer som kan bidra til å fremme nærturtiltak ifølge plansjefene.

Et sentralt tema i foreliggende rapport er nærturen som folkehelse tiltak. Vi er derfor opptatt av hvordan de folkehelseansvarlige i kommunene bidrar i planprosesser som kan bidra til å fremme slike turer. Litt over 73 % de folkehelseansvarlige oppgir at de har vært med i planprosesser som fremmer nærturtiltak i kommunene.



Figur 26 Oversikt over hvilke planprosesser som fremmer nærturtiltak de folkehelseansvarlige har vært involvert i.

Som det fremgår av figur 26 deltar flest folkehelseansvarlige i planprosesser tilknyttet KIF-planen, og dette skjer i ca. 75 % av landets kommuner. Ca. 60 % av de folkehelseansvarlige deltar i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, mot bare ca. 36% i forbindelse med kommuneplanens arealdel. I grønnstrukturplanarbeidet er de så å si ikke med, bare i 6% av kommunene. Men dette er som nevnt, en plantype få kommuner arbeider med.

3.2.3. Om medvirkning i planprosessene

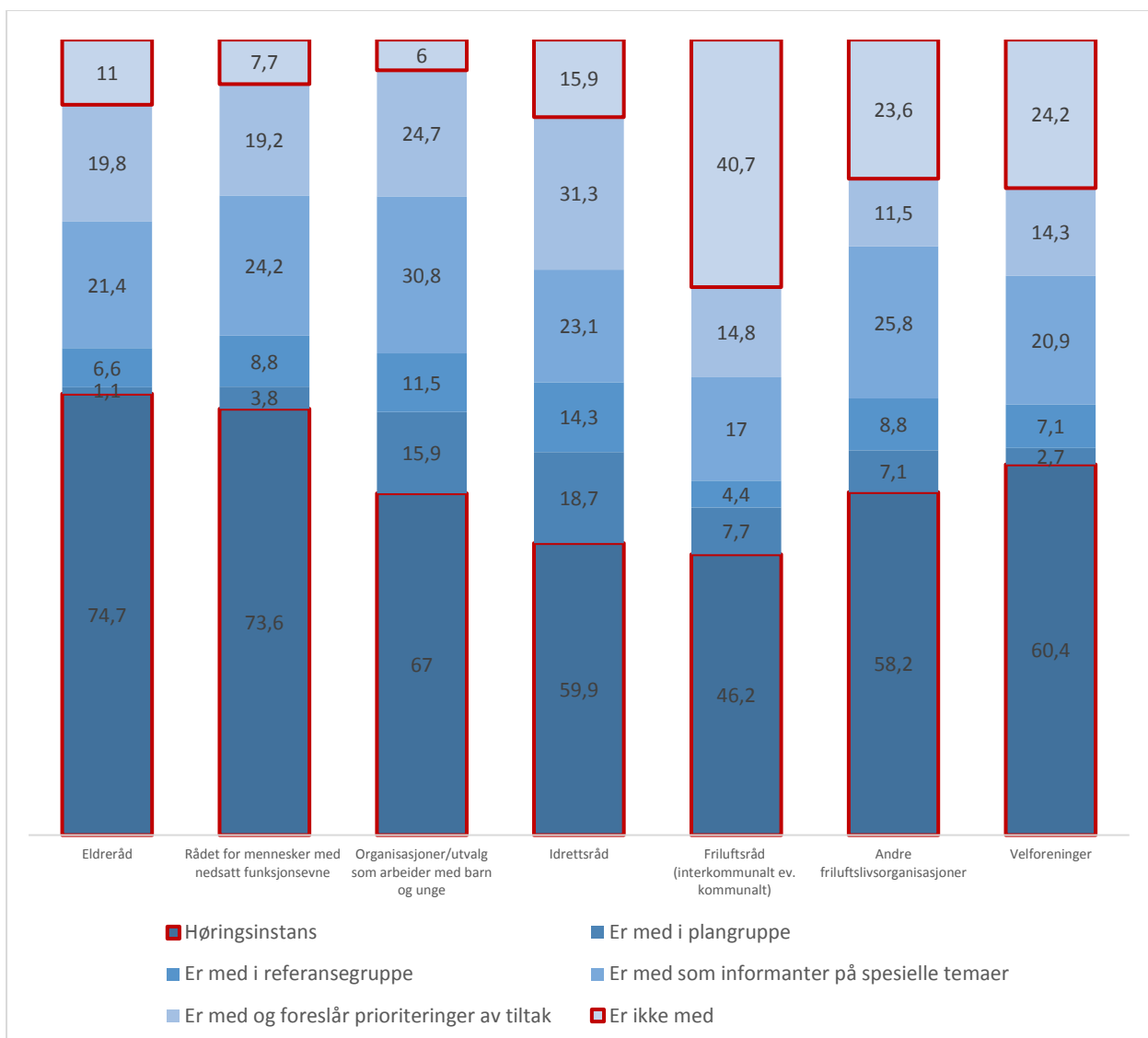
Hvem medvirker ifølge plansjefene?

Figur 27 viser at høring er den mest vanlige måten å involvere lovpålagte råd og andre lokale organisasjoner på i planprosesser av betydning for nærtur. Størst er andelen for de lovpålagte rådene, mer enn 70% ifølge plansjefene, og litt under 70 % for organisasjoner som arbeider for barn og unge. For øvrig varierer andelen som deltar i høringer mellom ca. 46 % for interkommunale/kommunale friluftsråd til litt over 60 % for velforeninger.

Idrettsrådene er den gruppa som ifølge plansjefene i størst omfang er med på arenaer der mulighetene for å påvirke er størst. Dette gjelder mulighetene til å foreslå og prioritere tiltak (oppgitt av 31% av plansjefene), er med i plangrupper (oppgitt av ca. 19 % av plansjefene) og er med i referansegrupper (oppgitt av ca. 14 % av plansjefene). Det bør likevel bemerkes at ca. 16 % av plansjefene oppgir at idrettsrådene ikke er med i slike planprosesser.

I følge plansjefene er organisasjoner som arbeider med barn og unge også med på viktige arenaer for nærtur i mange av landets kommuner. De er med og foreslår prioriteringer av tiltak (oppgitt av bortimot 25 % av plansjefene), de er med i plangrupper (oppgitt av ca. 16 % av plansjefene) og de er med i referansegrupper (oppgitt av ca. 12 % av plansjefene).

Alle råd og organisasjoner som ble listet opp i spørreundersøkelsen (se figur 27) er i omtrent like stort omfang med som informanter på spesielle tema ifølge plansjefene. Omfanget varierer mellom 17 % for friluftsrådene til ca. 31 % for organisasjoner som arbeider med barn og unge.



Figur 27 På hvilken måte er følgende råd/organisasjoner involvert i arbeidet med KIF-planen eller andre planprosesser som kan bidra til å fremme nærturtiltak ifølge de kommunale plansjefene. NB. «Høring» og «er ikke med» er markert med rød linje for å tydeliggjøre fora der mer aktiv medvirkning er mulig. Alle tall angir % og totalsummen blir mer enn 100 % fordi aktørene kan delta i flere av prosessene.

Vi har så langt presentert plansjefenes oppfatning av medvirkning med sikte på å ivareta tiltak som kan fremme nærtur. Spørsmålet er hvordan lovpålagte råd, idrettsråd og interkommunale friluftsråd selv ser på saken. Vi har derfor spurt disse rådene og organisasjonene om de har deltatt i slike medvirkningsprosesser, se tabell 4.

Tabell 4 Spørsmål til organisasjoner og de lovpålagte rådene om de har vært med i planprosesser som fremmer nærturtiltak i kommunen.

Råd/ organisasjon	JA	NEI
Idrettsråd	65,5 %	34,5 %
Interkommunale friluftsråd	94,7 %	5,3 %
Eldreråd	51,9 %	48,1 %
Råd for personer med nedsatt funksjonsevne	58,7 %	41,3 %

Slik det fremgår av tabell 4, er det en viss forskjell mellom plansjefenes vurderinger av hvor mange som er med i medvirkningsprosessene og hvordan de lovpålagte rådene og organisasjonene selv ser på saken. I følge plansjefene er det få kommuner der de lovpålagte rådene ikke er med, 11 % for eldreråd og ca. 8 % for råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Ifølge svar fra rådene selv er det langt flere som ikke deltar, og rundt halvparten av begge disse rådene oppgir at de ikke er involvert. Til sammen 48, 1 % av eldrerådene som deltok i undersøkelsen har svart nei og 41, 3 % av rådene for personer med nedsatt funksjonsevne har svart det samme. Samme trend ser vi for idrettsrådene, der ca. 16 % av plansjefene oppga at idrettsrådene ikke deltok, mens en langt større andel av idrettsrådene har svart at de ikke deltar (34,5 %). Tallene for friluftsråd er motsatt. Blant de 19 interkommunale friluftsrådene som deltok var det bare et av dem som oppga at de ikke deltok i slike planprosesser, dvs. litt over 5%, mens en langt større andel av plansjefene oppga at slike organisasjoner ikke deltar. Denne store forskjellen må tilskrives at våre informanter blant friluftsrådene kun omfattet de 19 interkommunale vi har i Norge, mens på lokalt nivå kan det være en lang rekke friluftslivsorganisasjoner som en plansjef må forholde seg til. Undersøkelsen har m.a.o. ikke fanget opp hvordan friluftslivsorganisasjoner lokalt i den enkelte kommunen oppfatter situasjonen.

På hvilken måte deltar råd og ulike organisasjoner?

Foran har vi vist at de lovpålagte rådene, idretts- og friluftslivsorganisasjoner opplever at de deltar i prosesser som kan fremme nærturtiltak i langt mindre grad enn det plansjefene oppgir, bortsett fra friluftsrådene. Nå skal vi se litt nærmere på i hvilket omfang de selv oppgir at de deltar i ulike deler av planprosesser tilknyttet nærturtiltak. Se tabell 5.

Tabell 5 Oversikt over hvor stor andel (%) av de lovpålagte rådene, idrettsrådene og friluftsrådene som oppgir at de deltar i planprosesser der formålet er å fremme nærturtiltak.

På hvilken måte medvirker de?	Idrettsråd	Interkommunalt friluftsråd	Eldreråd	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
Annet	3,1 %	16,7 %	14,8 %	15,4 %
Foreslår og prioriterer tiltak	67,2 %	72,2 %	40,7 %	42,3 %
Først og fremst informanter	29,7 %	50 %	44,4 %	53,8 %
Er med i referansegrupper	17,2 %	44,4 %	11,1 %	30,8 %
Er med i plangrupper	25 %	38,9 %	14,8 %	19,2 %
Blir involvert i prosessen fra starten av	50 %	50 %	40,7 %	40,7 %

I følge spørsmål til plansjefene var friluftslivsorganisasjoner og velforeninger minst representert i nærturplanlegging i deres kommuner. (Figur 27). Tabell 5 gir et helt motsatt inntrykk. Slik det fremgår av tabellen er det de interkommunale friluftsrådene som i de fleste tilfellene oppgir at de deltar i planprosesser som bidrar til å fremme nærtur. De deltar også på arenaer der de har størst muligheter til å kunne påvirke d.v.s. at de er med og foreslår/ prioriterer tiltak (72,2% av de interkommunale friluftsrådene oppgir dette), de er med i plan- og referansegrupper (38,9% respektive 44,4 %) og de blir involvert i prosessen helt fra starten av (50 %). Som nevnt tidligere er

dette antagelig ikke representativt for hvordan lokale organisasjoner som arbeider med friluftslivsorganisasjoner blir involvert.

Blant de tre resterende rådene / organisasjonene som representerer det lokale nivået er det dermed idrettsrådene som i størst omfang er involvert i planprosesser og er med på arenaer der de har størst innflytelse. Til sammen 67 % av idrettsrådene oppgir at de er med og foreslår og prioriterer saker, 50 % er med i planprosessene fra starten av og 25 % av dem er med i plangrupper. Slik det fremgår av tabell 5 oppgir de lovpålagte rådene at de i noe mindre omfang enn idrettsrådene er involvert i planprosesser eller er med på viktige arenaer der de har muligheter til å påvirke og prioritere nærturtiltak.

Hva slags planer oppgir de lovpålagte rådene, interkommunale friluftsråd og idrettsråd selv at de er involvert i?

De lovpålagte rådene, de interkommunale friluftsrådene og idrettsrådene medvirker i planprosessene i ulik grad. Noen av dem har bedre muligheter til å påvirke enn andre fordi de er med i større deler av planprosessene. Tabell 6 gir en oversikt over sentrale planer som kan fremme nærtur, og tabellen viser at rådene og organisasjonene er involvert i mye av dette planarbeidet, men i varierende grad.

KIF –planen blir oppgitt å være den planen som en størst andel av alle de fire nevnte rådene/ organisasjonene er involvert i. Så å si alle idrettsråd (95,3%) og interkommunale friluftsråd (100 %) oppgir at de er med i dette planarbeidet. En ganske stor andel av de nevnte rådene og organisasjonene er også involvert i kommuneplanens arealdel, og i størst omfang her er de interkommunale friluftsrådene (66,7 %). Alle er også i et visst omfang involvert i kommuneplanens samfunnsdel med eldrerådene på topp (59,3%). Rådene for personer med nedsatt funksjonsevne har i stor grad involvert seg i kommunens planstrategi.

Tabell 6 Oversikt over hvor stor andel av de lovpålagte rådene, de interkommunale friluftsrådene og idrettsrådene som er involvert i ulike planarbeider av betydning for nærtur.

Hvilke planprosesser som fremme nærtur er de med i	Idrettsråd	Interkommunale friluftsråd	Eldreråd	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
Annet	7,8 %	50 %	14,8 %	19,2 %
KIF-planen el.l.	95,3 %	100 %	55,6 %	69,2 %
Grønnstrukturplanen	3,1 %	38,9 %	22,2 %	30,8 %
Kommuneplanens arealdel	36,4 %	66,7 %	48,1 %	53,8 %
Kommuneplanens samfunnsdel	29,5 %	44,4 %	59,3 %	46,2 %
Kommunens planstrategi	27,9	33,3 %	44,4 %	65,4 %

På hvilken måte bidrar lovpålagte råd, idrettsråd og interkommunale friluftsråd med innspill til hvordan arealer av betydning for nærtur bevares og/ eller sikres?

Medvirkning som kan avdekke hvilke arealer de lovpålagte rådene og de frivillige organisasjonene anser som viktig for å kunne gå på tur i nærmiljøet er en sentral del av behovsvurderingene som en kommune må gjennomføre. Vi har derfor spurt de lovpålagte rådene og frivillige organisasjonene om på hvilken måte de har medvirket. De ble bedt om å ta stilling til følgende svaralternativer; høringssvar til planer som berører viktige nærturområder, innspill om viktige arealer ved oppstart av planarbeider eller om de har deltatt i Miljødirektoratets kartlegging av viktige rekreasjonsområder. Tabell 7 viser at de interkommunale friluftsrådene i stort omfang deltar i alle disse aktivitetene og i størst grad i forbindelse med kartlegging av viktige rekreasjonsområder. For idrettsrådene og de lovpålagte rådene er høringssvar til planforslag som berører nærturområder mest vanlig og oppgis av 63,7 % av idrettsrådene og 45,9 % av rådene for personer med nedsatt funksjonsevne. Innspill om viktige nærturområder ved oppstart av planarbeider ser også ut til å være ganske vanlig og varierer mellom 56,8 % av rådene for personer med nedsatt funksjonsevne til 40,9 % av idrettsrådene. Idrettsrådene og de to lovpålagte rådene er imidlertid så å si ikke med i Miljødirektoratets kartlegging av viktige rekreasjonsområder.

Tabell 7 På hvilken måte bidrar lovpålagte råd, idrettsråd og interkommunale friluftsråd med innspill til hvordan arealer av betydning for nærtur bevares og/ eller sikres?

Innspill til bevaring/ sikring av arealer for nærtur	Idrettsråd	Interkommunale friluftsråd	Eldreråd	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
Annet	18,7 %	21,1 %	28,6 %	32,4 %
Høringssvar til planforslag som berører nærturområder	63,7 %	73,7 %	52,4 %	45,9 %
Innspill om viktige nærturområder ved oppstart av planarbeid	40,9 %	63,2 %	33,3 %	56,8 %
Deltatt i Miljødirektoratets kartlegging av viktige rekreasjonsområder	3,5 %	94,7 %	4,8 %	2,7 %

Får lovpålagte råd, idrettsråd og interkommunale friluftsråd gjennomslag, og eventuelt hvorfor ikke?

Vi har sett at de frivillige organisasjonene i ulik grad deltar i medvirkningsprosesser som kan bidra til å fremme nærturtiltak. De deltar også på ulike måter. Størst deltagelse oppga de interkommunale friluftsrådene der så å si alle er med, mens deltagelsen varierte mellom ca. 66 % av alle idrettsrådene til litt over 50 % av eldrerådene som deltar minst. Spørsmålet er om deltagelsen nytter, og om de frivillige organisasjonene og de lovpålagte rådene opplever at de får gjennomslag. Tabell 8 viser at særlig de interkommunale friluftsrådene ser ut til å være ganske enige i at de får gjennomslag.

Tabell 8 I hvilken grad opplever du at ditt råd inkludert lokallag rådet representerer, får gjennomslag for de tiltakene dere har fremmet angående turgåing i nærmiljøet) på en skal fra 1- 5 (1= i svært liten grad, 5 = i svært stor grad). Tallene angir gjennomsnitt

Idrettsråd	Interkommunalt friluftsråd	Eldreråd	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
3,31	3,74	2,79	2,95

Vi har også bedt de samme gruppene om å vurdere på en skala fra 1 – 5 (1=svært uenig, 5= svært enig) hvor enige de er i en rekke utsagn som kan forklare hvorfor de oppfatter at de ikke får gjennomslag i prioriteringer av nærturtiltak. Tabell 9 gir en samlet oversikt over hva de har svart. Her inngår ikke de interkommunale friluftsrådene fordi de på tidligere spørsmål har svart at de får gjennomslag.

Svarene fra idrettsrådene og de to lovpålagte rådene tyder på kommunene har et visst fokus på nærturtiltak, for de stiller seg enten nøytrale (rådet for personer med nedsatt funksjonsevne 3,19) eller er delvis uenige i utsagnet om kommunen ikke har fokus på slike tiltak (Idrettsrådene 2.7 og Eldreråd 2,63). De er også enten uenige/ litt uenige (rådet for personer med nedsatt funksjonsevne 2,08 og idrettsrådet 2,46) eller stiller seg nøytrale til at de har begrenset kunnskap om planlegging (Eldrerådet 3,25). Hovedproblemet ser ut til å være knyttet til deres oppfatning av at kommunene ikke ser på dem som en ressurs, og at de ikke blir informert eller involvert. Det er særlig rådet for personer med nedsatt funksjonsevne og eldrerådet som til en viss grad er enige i at de ikke blir ansett som en ressurs (begge 3,67). Mangelen på informasjon og involvering oppgis i særlig grad av rådet for personer med nedsatt funksjonsevne (3,83), men også av eldrerådet (3,5).

Tabell 9 Oversikt over utsagn om hvorfor idrettsrådene og de lovpålagte rådene eventuelt oppfatter at de ikke får gjennomslag når det gjelder prioriteringer knyttet til nærturtiltak. (Marker på en skala fra 1 – 5 (1=svært uenig, 5= svært enig), hvor enig du er i utsagnene). Tallene angir gjennomsnitt.

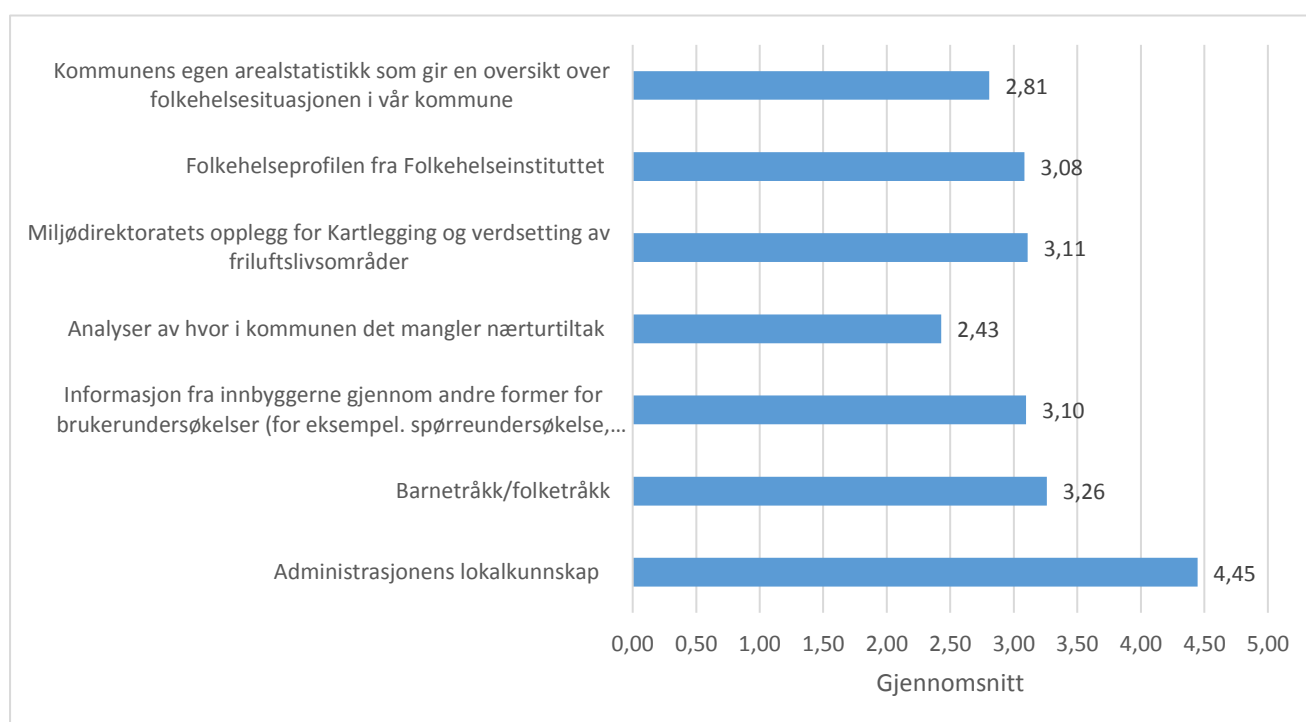
	Idrettsråd	Eldreråd (N)	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
Vi er opptatt av andre saker	2,96	Ikke spurt	Ikke spurt
Kommunen ser ikke på oss som en ressurs når det gjelder tilrettelegging for nærturtiltak	3,17	3,67	3,67
Vi har begrenset kunnskap om planlegging	2,46	3,25	2,08
Vi blir ikke informert/ involvert	3, 00	3,5	3,83
Kommunen har ikke fokus på nærturtiltak	2,7	2,63	3,19

3.2.4. Behovsvurderinger sett fra administrasjonens ståsted

Kommunene gjennomfører også egne behovsvurderinger, og her skal vi se på hvilket kunnskapsgrunnlag som ligger bak. Figur 28 gir en oversikt over hva plansjefene har svart på dette spørsmålet.

Slik det fremgår av figuren, er administrasjonens egen lokalkunnskap den desidert viktigste kunnskapskilden, noe plansjefene i stor grad er enige i (på en skala fra 1-5 blir gjennomsnittet 4,45).

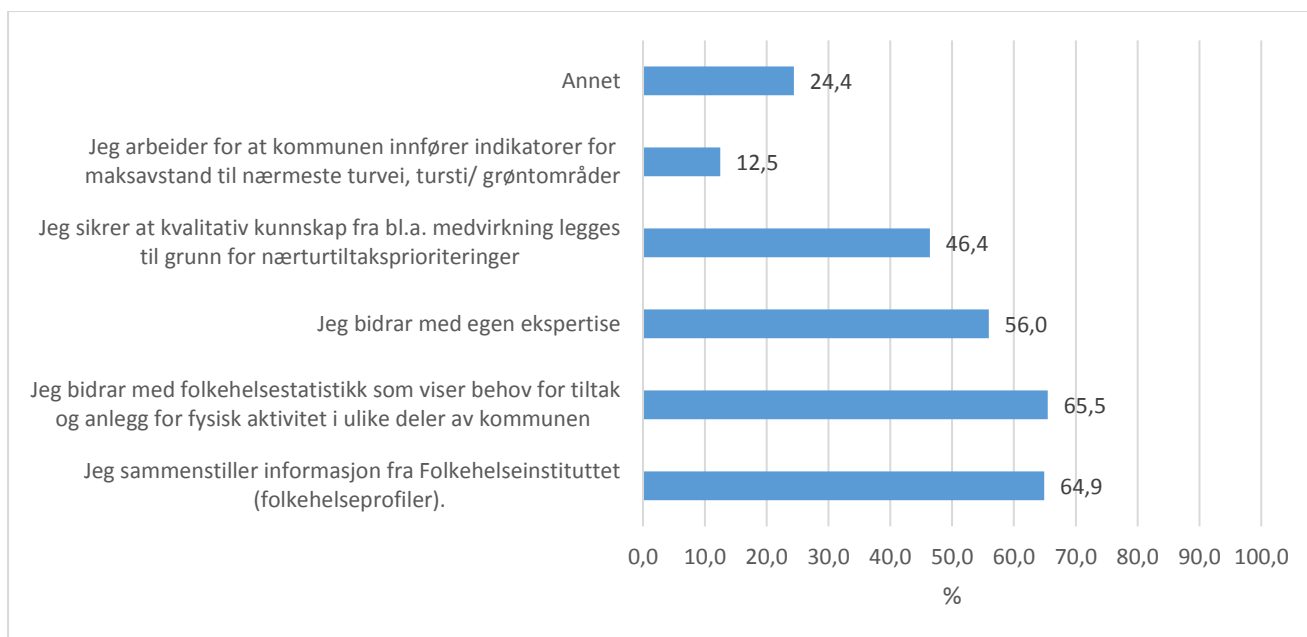
Det er en tendens til at barnetråkk/ folketråkk brukes mer enn de andre kunnskapsbasene (3,26), mens det også er en tendens til at kommunene i noe mindre grad gjennomfører analyser av hvor i kommunene det mangler nærturtiltak (2,43). For å se om valg av analyser og planverktøy har sammenheng med sentralitet har vi gjennomført en korrelasjonsanalyse. Her fant vi en svak sammenheng mellom tettbygde kommuner og bruk av mangelanalyser. Vi fant også en sammenheng mellom tettbygde kommuner og bruk av egen arealstatistikk.



Figur 28 Oversikt over hva slags kunnskap kommunens behovsvurderinger er basert på ifølge plansjefene (skala fra 1 – 5 (1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad))

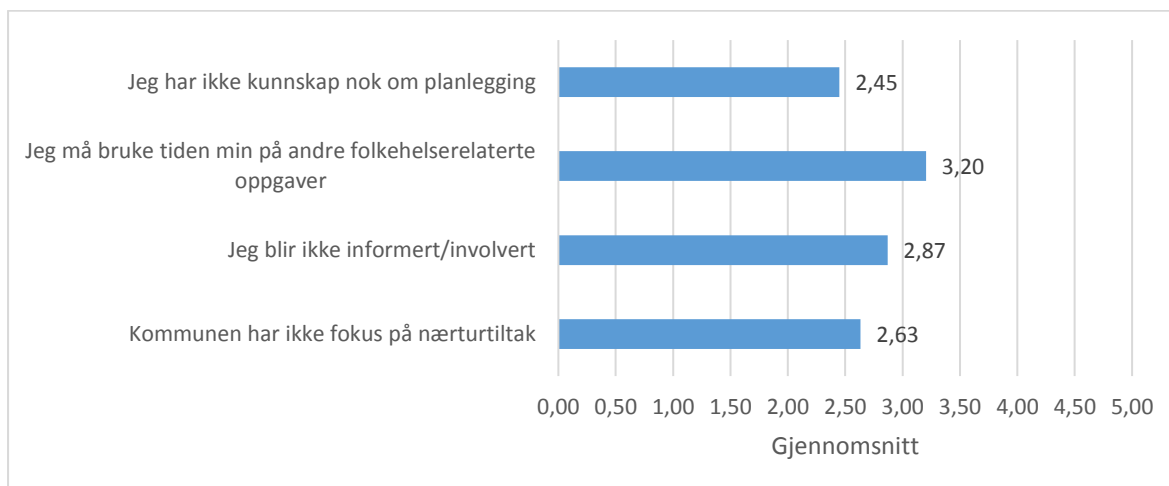
Som nevnt tidligere har vi i denne undersøkelsen lagt vekt på hvordan folkehelsekoordinatorer bidrar i det kommunale nærturarbeidet. Vi har derfor spurt dem om på hvilken måte de bringer kunnskap om folkehelse inn i dette arbeidet. Se figur 29.

De to viktigste kunnskapskildene som flest folkehelsekoordinatorer bidrar med er folkehelsestatistikk som viser behov for tiltak og sammenstilling av informasjon fra Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler (ca. 65 % av dem oppgir dette). De bidrar også med egen ekspertise (56 %). Videre sikrer de at kvalitativ kunnskap fra medvirkning legges til grunn (ca. 46 %), men de arbeider i langt mindre grad for at det skal gjennomføres indikatorer for maksavstand til nærmeste turvei (12,5 %).



Figur 29 På hvilken måte bringer folkehelsekoordinatorene kunnskap om folkehelse inn i kommunens arbeid med tiltak som kan fremme nærtur?

Vi har m.a.o. sett at de folkehelseansvarlige på mange måter og i varierende grad er involvert i nærturarbeidet med den kunnskapen de har. Et neste spørsmål er hvorfor de eventuelt ikke er involvert. De ble derfor bedt om å markere på en skala fra 1-5 (1=svært uenig, 5=svært enig), hvor enige de er i fire utsagn om hvorfor de ikke er involvert. Figur 30 viser at de litt uenige i at de ikke har kunnskap om planlegging (2,45), at kommunen ikke har fokus på nærturtiltak (2,63) og at de ikke blir informert involvert (2,87). På den andre siden er de litt enige i at de må bruke tiden sin på andre oppgaver (3,20).



Figur 30 De folkehelseansvarlige har markert på en skala fra 1-5 (1=svært uenig, 5=svært enig), hvor enige de er i utsagn om hvorfor de ikke er involvert i nærturarbeidet.

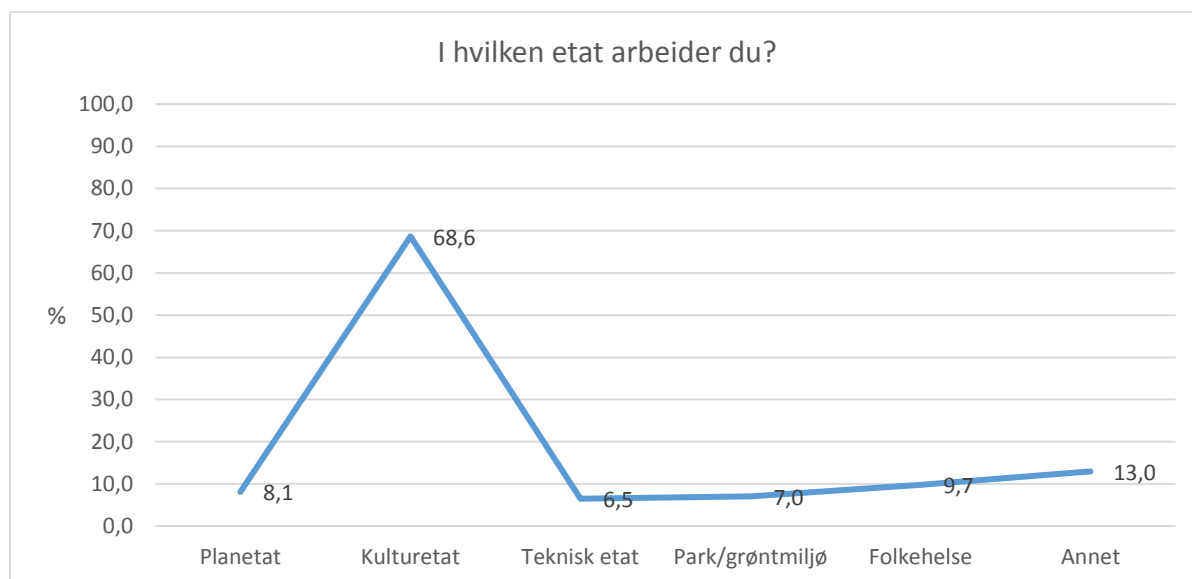
3.3. KIF-planen som virkemiddel

3.3.1. Hvem har ansvaret for KIF-planene om hvem deltar i planprosessene

Hvem har ansvaret og hvilke kommunale etater er involvert?

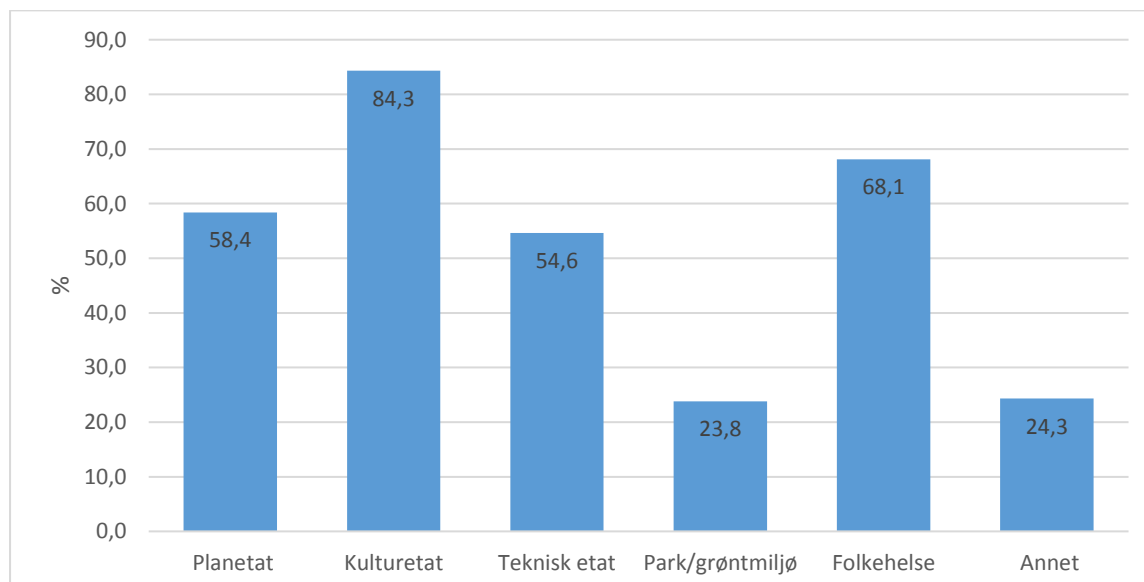
Av de 183 KIF-ansvarlige som har svart, oppgir nesten 70 % at de arbeider i kulturetaten. Se figur 31. Utover dette fordeler de seg på folkehelseetat (nesten 10 %), planetat (ca. 8%), park/ grøntmiljøetat

(7,0 %) og teknisk etat (6,5 %). Ved nærmere analyse av om det er noen sammenheng mellom kommunetype og hvilken etat de KIF-ansvarlige arbeider i, fant vi noen svake sammenhenger. I tettbygde kommuner er det flere som arbeider i teknisk og park/ grøntmiljøetat, mens flere arbeider i folkehelseetat i mindre tettbygde kommuner.



Figur 31 Oversikt over hvilke etater de KIF-ansvarlige arbeider i.

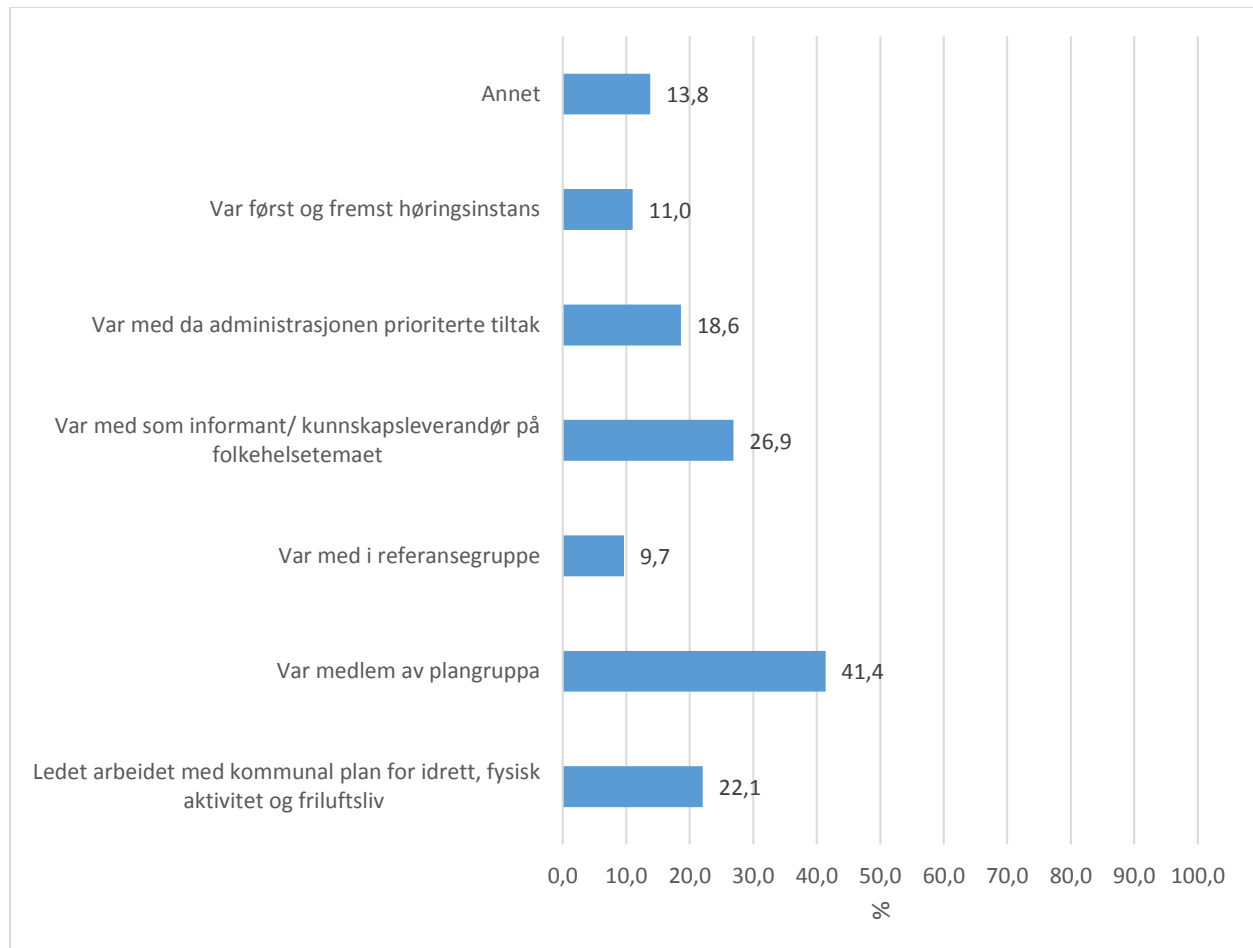
Vi har også undersøkt hvilke andre kommunale etater som deltar i arbeidet med KIF-planene. Slik det fremgår av figur 32 er kulturetatene involvert i størst omfang og omfatter litt over 84% av kommunene. Folkehelseetatene er også i ganske stor grad med i de kommunale planprosessene (i litt over 68% av kommunene). Planetatene og teknisk etat er i noe mindre omfang involvert (ca. 58 % for planetatene og ca. 55 % for de tekniske etatene). Park og grøntmiljø er den etaten kommunene ser ut til å involveres minst (ca. 24% av kommunene).



Figur 32 Hvilke enheter/etater er involvert i arbeidet med KIF-planen?

Vi har sett at folkehelsekoordinatorene og folkehelseetater i ganske stor grad er med i nærturarbeidet generelt, men også i forbindelse med KIF-planene. Kulturdepartementet vektlegger folkehelsedimensjonen både i den siste idrettsmeldingen (Kulturdepartementet 2011 – 2012) og i

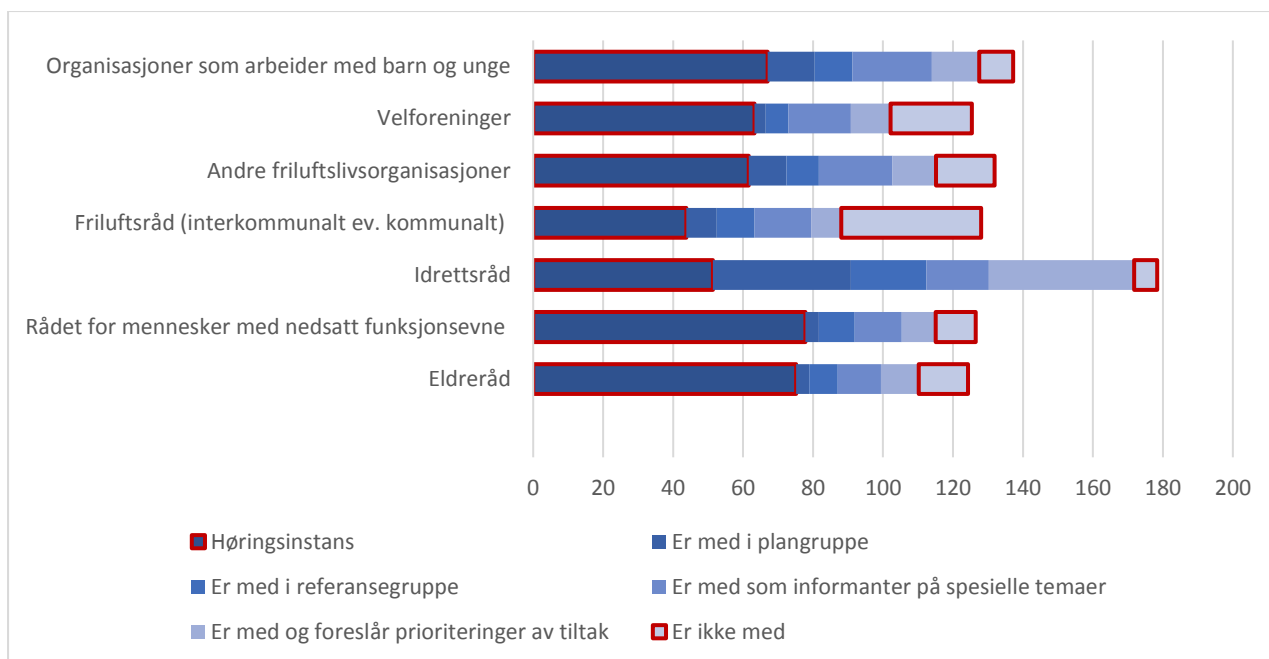
veiledningsmaterialet tilknyttet spillemiddelordningen (Kulturdepartementet 2015). Vi har derfor spurt folkehelsekoordinatorene om hvilken rolle de har hatt i KIF-planarbeidet. Slik det fremgår av figur 33 har litt over 40 % av de som deltok i undersøkelsen, vært medlem av plangruppa for KIF-planen. For øvrig er de med som informanter/ kunnskapsleverandører (ca. 27 %), ledet KIF-planarbeidet (22 %) vært med og prioritert tiltak (ca. 19 %), vært med som høringsinstans (11 %) og til sist vært med i referansegrupper (9,7).



Figur 33 Spørsmål til de folkehelseansvarlige: Dersom du har vært involvert i kommunens arbeid med kommunal plan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv, hvilken rolle hadde du i dette arbeidet?

Medvirkning ifølge de KIF-ansvarlige

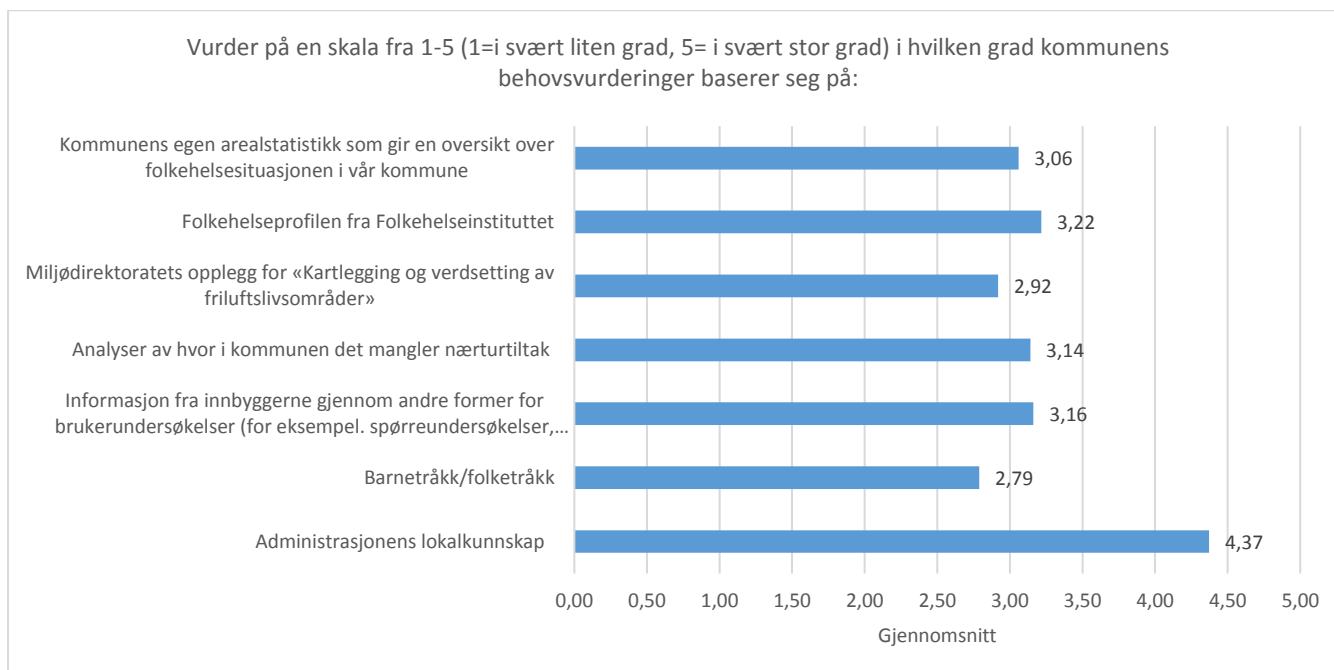
I følge de KIF-ansvarlige er den mest brukte medvirkningsmåten høringsrunder. Det er særlig de lovpålagte rådene, velforeninger og organisasjoner som arbeider med barn og unge som i stor grad er med i høringer. Se figur 34. Totalt sett er det idrettsrådene som i størst grad medvirker aktivt i KIF-planarbeidet, og de er med på arenaer der de har gode muligheter til å påvirke som f.eks. plan- og referansegrupper og de er med og prioriterer tiltak. Velforeningene ser ut til å være den gruppa som i minst omfang er med på arenaer der de kan påvirke aktivt, dvs. plan- og referansegrupper og i arbeidet med å foreslå og prioritere.



Figur 34 Spørsmål til KIF-ansvarlige om på hvilken måte diverse lokale foreninger, organisasjoner og lovpålagte råd er med i KIF-planarbeidet.» Høring» og «er ikke» med er markert med rød linje for å synliggjøre fora der mer aktiv medvirkning er mulig.

3.3.2. Hvilket kunnskapsgrunnlag bygger KIF-planene på?

De KIF-ansvarlige ble bedt om å vurdere på en skala fra 1-5 (1=i svært liten grad, 5= i svært stor grad) hvilke analyse- og planverktøy som behovsvurderingene i KIF-planen bygger på. Slik det fremgår av figur 35 er administrasjonens lokalkunnskap av særlig betydning i behovsvurderingene i KIF-planene, og er den kunnskapskilden de i stor grad er enige om at de benytter (score 4,37). Dette samsvarer med plansjefenes synspunkter som vi har beskrevet tidligere.

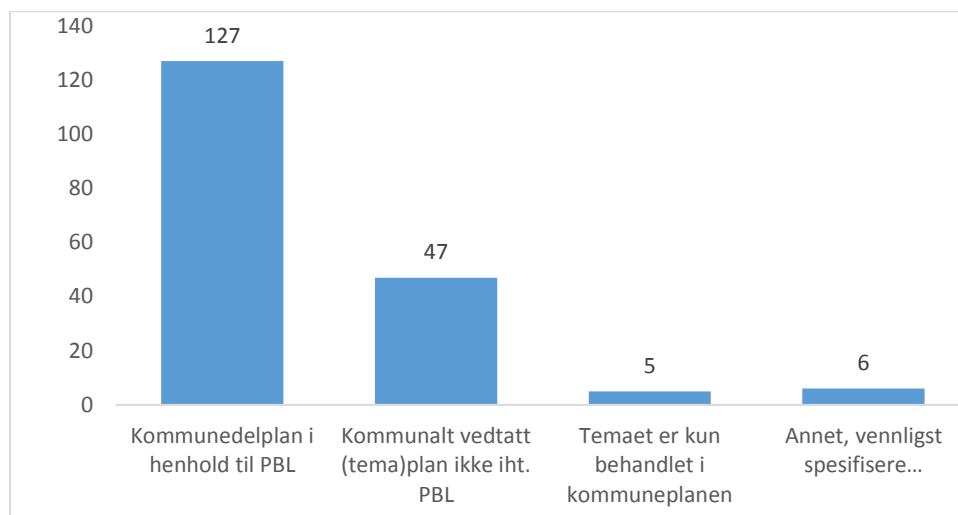


Figur 35 Spørsmål til de KIF-ansvarlige om mulige analyser og planverktøy som kommunen eventuelt benytter seg av i arbeidet med KIF-planen for å avdekke behovet for nærturtiltak. Vurdert på en skala fra 1-5 (1=i svært liten grad, 5= i svært stor grad)

Øvrige verktøy for å få kunnskap om behov for nærturtiltak, ser ikke ut til å peke seg ut i særlig grad bortsett fra barnetråkk/ folketrækk som ser ut til å brukes i noe mindre grad (score 2,79).

3.3.3. Hva slags plantype har kommunene valgt for KIF-planen og hvorfor?

Slik det fremgår av figur 36 har 127 av 183, dvs. (nesten 70%) av de KIF-ansvarlige svart at deres plan er en kommunedelplan etter PBL, mens 47 (ca. 25 %), har oppgitt at deres plan er en kommunalt vedtatt plan, men ikke etter PBL. I noen få kommuner er temaet kun behandlet i kommuneplanen eller på annen måte.

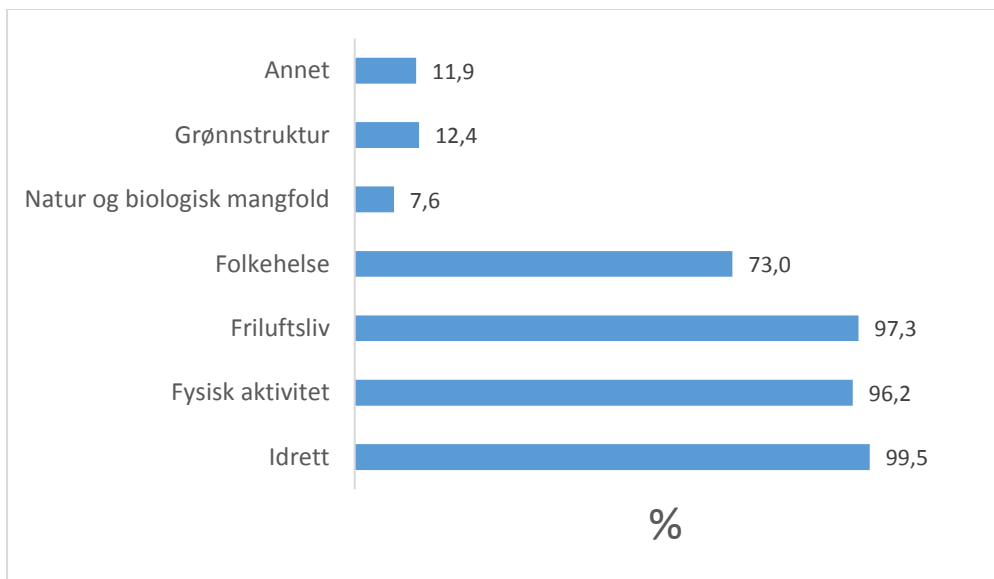


Figur 36 Hva slags plantype har kommunen valgt for KIF-planen?

Siden Kulturdepartementet har bestemt at det må foreligge en kommunalt vedtatt plan i henhold til PBL for å utløse spillemidler, ønsket vi å undersøke om spillemidlene er den eneste årsaken til å utarbeide planen. Vi ba derfor de KIF –ansvarlige på en skal fra 1 – 5 (1 = stemmer ikke i det hele tatt, 5 = stemmer i stor grad) om å markere hvor enige de er i noen påstander om hvorfor de utarbeider en slik plan. Den ene påstanden var at KIF-planen primært utarbeides for å utløse spillemidler, og den andre at de ønsker å se idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv i et bredere folkehelseperspektiv. Den første påstanden var de litt enige i (gjennomsnittscore 3,43), mens den andre var de i stor grad enige i (score 4, 44). Dette betyr at uavhengig av kommunetype så anser de KIF-ansvarlige at KIF –planen skal være noe mer enn å bare utløse spillemidler.

3.3.4. Hvilke tema inngår i KIF-planen?

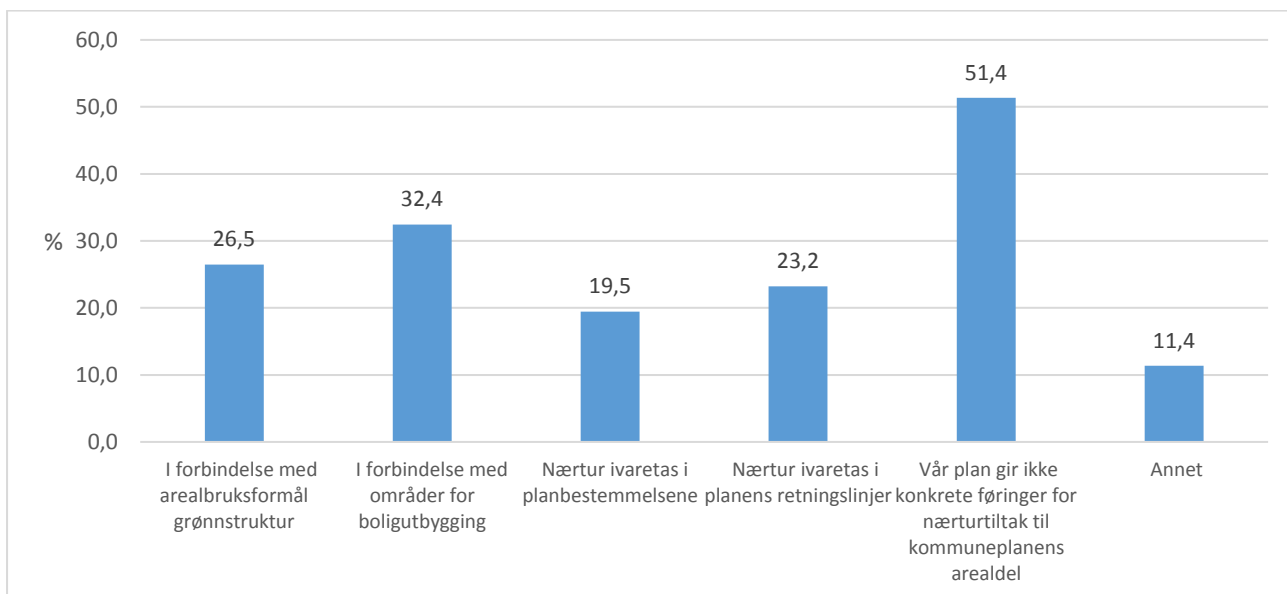
Temaene som de KIF-planansvarlige oppgir at planen inneholder, gir et inntrykk av at KIF-planene brukes utover det å utløse spillemidler. Nesten alle KIF-ansvarlige oppgir at deres planer inneholder idrett (99,5%), men friluftsliv (97,3%) og fysisk aktivitet (96,2 %) er også med i de fleste planene. Folkehelse er i noe mindre grad et tema (73%). Noen få planer tar også for seg grønnstruktur og natur/ biologisk mangfold. Se figur 37.



Figur 37 Hvilke tema inngår i KIF-planen?

3.3.5. På hvilken måte gir KIF-planen føringer for videre planarbeid?

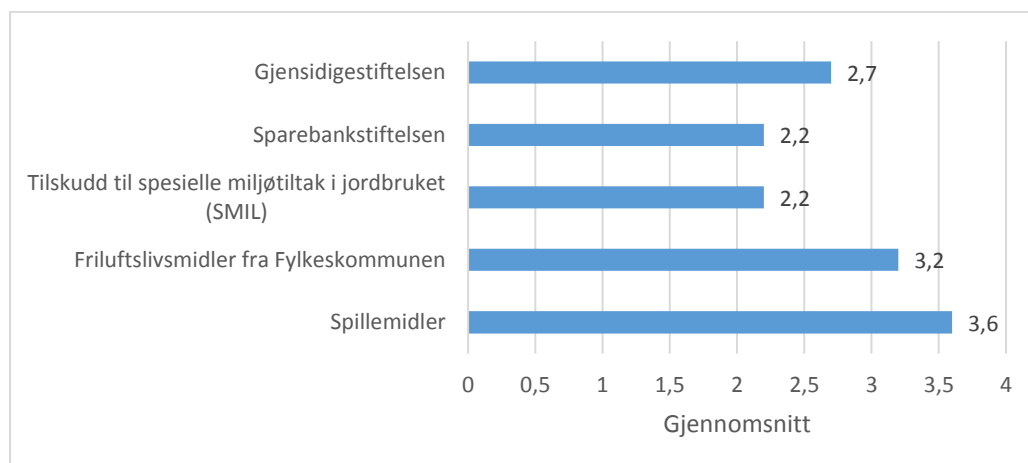
Kulturdepartementet anbefaler at kommunenes KIF-planer skal gi føringer for annet kommunalt planarbeid (Kulturdepartementet 2014). Likevel viser denne undersøkelsen at dette ikke blir fulgt opp. Se figur 38. Litt over 50 % av de KIF-ansvarlige oppgir at deres planer ikke gir konkrete føringer for nærturtiltak i kommuneplanens arealdel, hvilket gir støtte til det som fremkom i den kvalitative studien. Se figur 38. KIF-planene gir imidlertid i noen grad føringer for andre typer planer som f.eks. i forbindelse med boligutbygging (ca. 1/3), i forbindelse med arealbruksformål grønnstruktur (ca. 1/4) og i planbestemmelser og arealplanenes retningslinjer (ca. 1/4).



Figur 38 Oversikt over på hvilken måte KIF-planen gir konkrete føringer for hvordan nærtur skal ivaretas i kommuneplanens arealdel ifølge de KIF-ansvarlige.

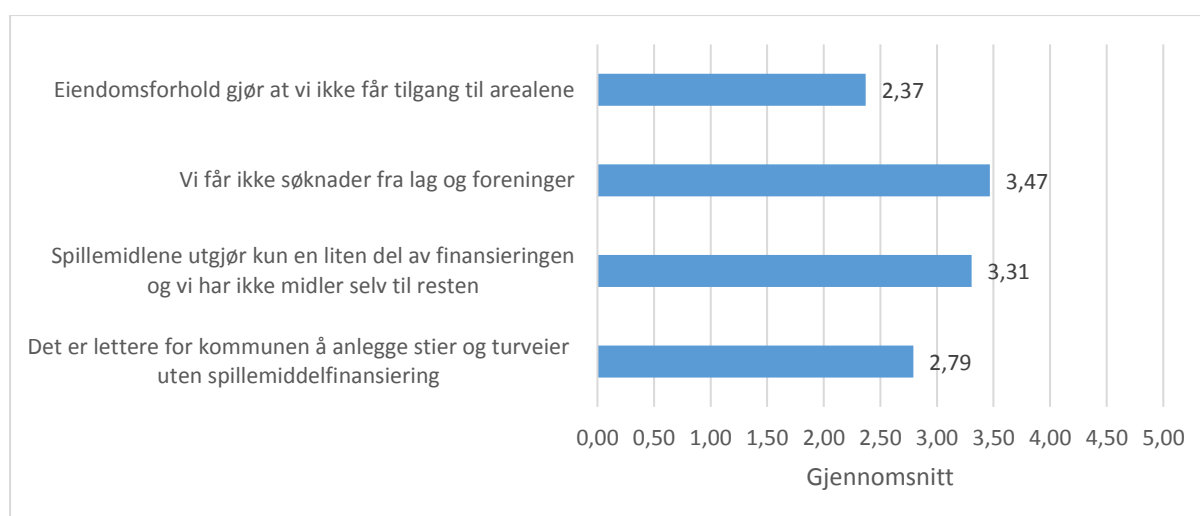
3.4.1. KIF-planene og finansiering

Det viser seg at ca. 2/3 av kommunene som deltok i undersøkelsen oppgir at de søker om spillemidler til nærturtiltak, mens 1/3 svarer at de ikke gjør det. For å få ytterligere informasjon om hvor viktige spillemidlene er for nærturtiltak sammenlignet med andre finansieringsmuligheter, har vi bedt de KIF-ansvarlige om å vurdere på en skala fra 1 – 5 (1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad) i hvor stor grad de benytter fem oppgitte kilder. Figur 39 viser at spillemiddelordningen er viktig, og den ordningen de i ganske stor grad benytter (gjennomsnittsverdi 3,6). Midler fra Sparebankstiftelsen og SMIL-ordningen blir i mindre grad benyttet (gjennomsnittsverdi 2,2).



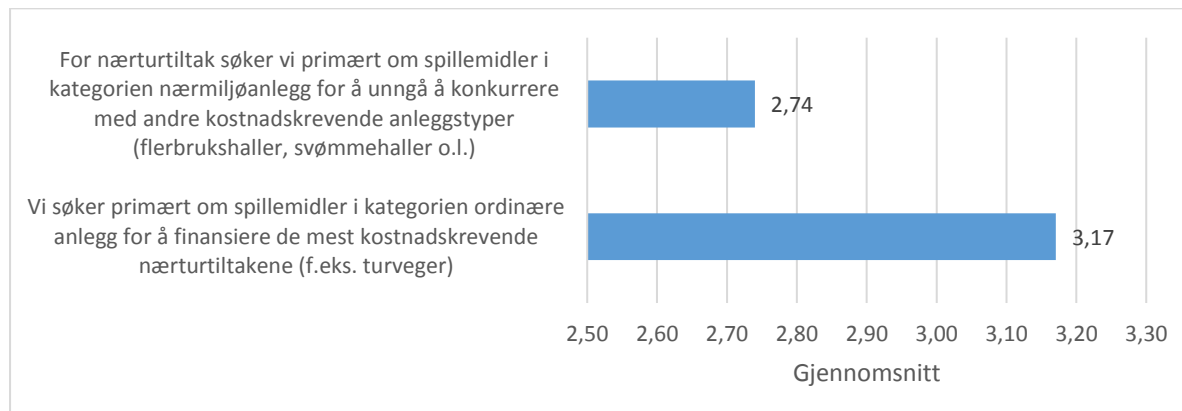
Figur 39 Oversikt over i hvor stor grad ulike tilgjengelige finansieringskilder blir benyttet for nærturtiltak ifølge de KIF-ansvarlige, vurdert på en skala fra 1 – 5 (1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad).

For å få et innblikk i hvorfor spillemidlene eventuelt ikke blir brukt, presenterte vi også en rekke påstander som vi ba de KIF-ansvarlige ta stilling til på en skala fra 1 – 5 (1=svært uenig, 5= svært enig). Slik det fremgår av figur 40, er de i noen grad enige i påstanden om at de ikke får søknader fra lag og foreninger (3,47) og i noen grad uenige i påstanden om at eiendomsforhold gjør at det er vanskelig å få tak i arealer (2,37). Korrelasjonsanalyser viser at mindre/og ikke så tettbefolkede kommuner i noe større grad oppgir at «spillemidlene utgjør kun en liten del av finansieringen og vi har ikke midler selv til å finansiere resten.» Det er også en tendens til sammenheng mellom tettbygde kommuner og påstanden om at «eiendomsforhold gjør at vi ikke får tilgang til arealene».



Figur 40 Oversikt over utsagn som kan forklare hvorfor spillemiddelordningen eventuelt ikke blir brukt til nærturtiltak ifølge de spillemiddelansvarlige. Markert på en skala fra 1 – 5 (1=svært uenig, 5= svært enig).

De spillemiddelansvarlige ble også stilt noen spørsmål om bruken av henholdsvis ordinære spillemidler og midler fra nærmiljøanleggsordningen. Se figur 41. De er litt uenige i at de benytter nærmiljøanleggsmidlene for å unngå å konkurrere med andre kostnadskrevende anleggstyper (gjennomsnittsverdi 2.7). De er litt enige i at de primært søker om spillemidler i kategorien ordinære anlegg for å finansiere kostnadskrevende nærturtiltak (3,2).



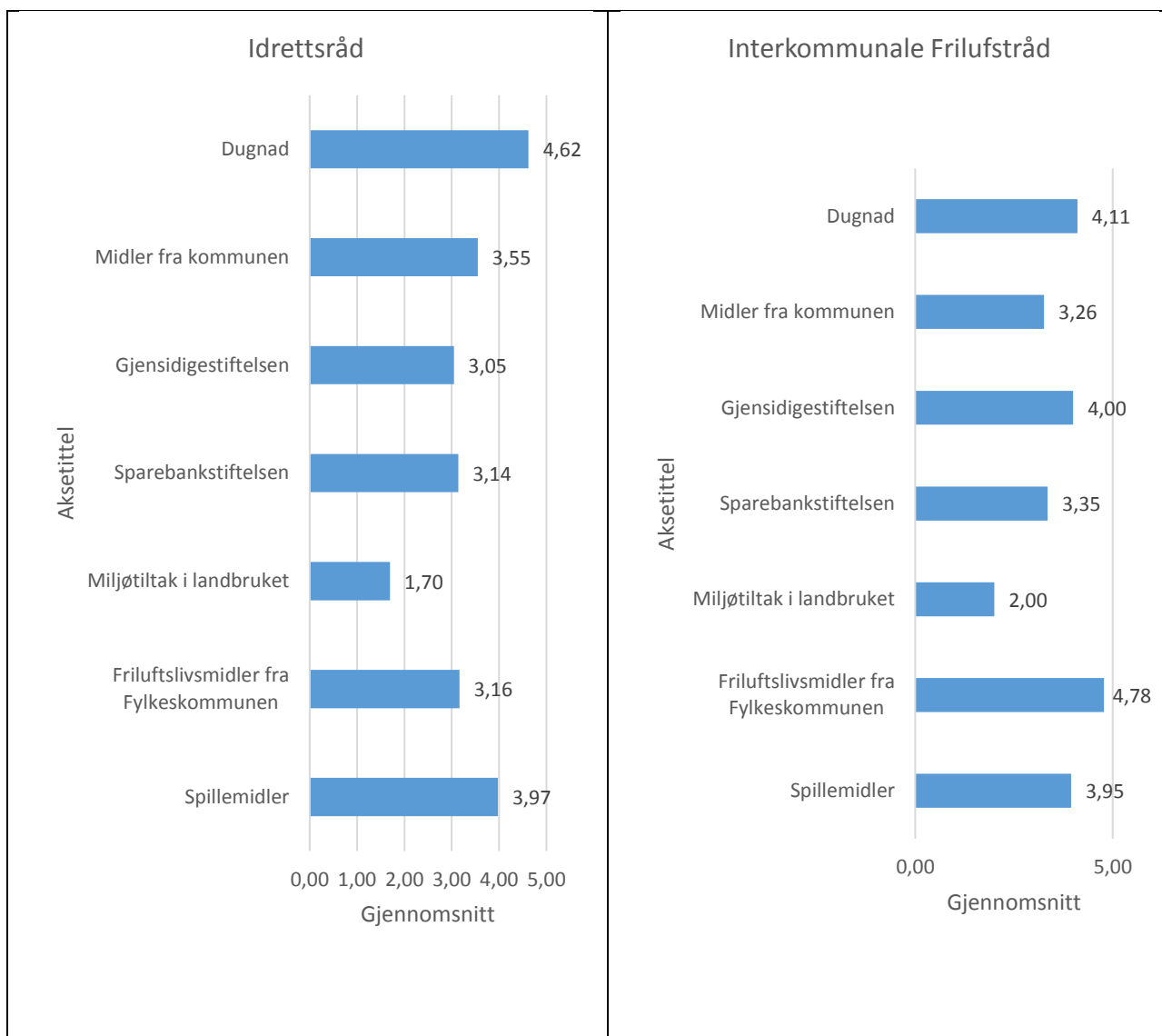
Figur 41 Oversikt over hvilke kategorier i spillemiddelordningen søker de på og hvorfor basert på utsagn som kan forklare hvordan spillemiddelordningen blir brukt til nærturtiltak. Marker på en skala fra 1 – 5 hvor enig de er (1=svært uenig, 5=svært enig).

For å få innblikk i hvor forpliktende forslagene til tiltak i KIF-planene er, har vi spurt de spillemiddelansvarlige om KIF-planene gir føringer for investeringer og driftskostnader knyttet til nærturtiltak. På dette spørsmålet svarte ca. 55 % JA, mens 45% svarte NEI. På spørsmålet om det er satt av midler til nærtur i kommunens handlingsplan svarte litt over 40 % JA, mens ca. 48 % svarer NEI og resten, dvs. ca. 12 % VET IKKE. Nærmere analyser av dette spørsmålet viste at det er en viss sammenheng mellom om det er satt av midler til nærturtiltak i kommunens handlingsplan og bebyggelsestetthet. I små og mindre tettbygde kommuner er de KIF –ansvarlige i noe mindre grad enige i at det er satt av midler til nærturtiltak.

3.4.2. Idrettsråd og interkommunale friluftsråd, organisasjoner og finansiering av nærturtiltak

Idrettsrådene og de interkommunale friluftsrådene fikk spørsmål om deres råd inkludert de lokallag rådene representerer, har søkt om midler til tiltak som fremmer turgåing i nærmiljøet. På dette spørsmålet svarte alle friluftsrådene ja, mens ca. 42 % av idrettsrådene gjorde det samme.

Det finnes en rekke finansieringsordninger tilgjengelig slik vi også viste i forbindelse med beskrivelsen av fylkeskommunens arbeid med nærtur. Både idrettsråd og interkommunale friluftsråd benytter alle de ulike mulighetene vi oppga. Se figur 42. For begge disse rådene har dugnad stor betydning, og større for idrettsråd (gjennomsnitt 4,62) enn for friluftsråd (gjennomsnitt 4,11). For interkommunale friluftsråd har de statlige friluftslivsmidlene via fylkeskommunen desidert størst betydning (4,78). For dem har også midler fra Gjensidigestiftelsen stor betydning. Midler fra ordningen Miljøtiltak i landbruket ser ut til å ha minst betydning for begge råd (Interkommunale friluftsråd gjennomsnittsverdi 2.0, og idrettsråd 1,7).



Figur 42 Spørsmål til interkommunale frilufsråd og idrettsråd om hvilken betydning ulike finansieringskilder har for tiltakene de har søkt om midler til. Marker på en skala fra 1-5 (1 = svært liten betydning, 5 = svært stor betydning).

3.5. Hvilke tiltak blir prioritert og hvilke forslag blir fremmet?

Tabell 10 gir en forenklet oversikt over de tiltakene som a) det er mest vanlig å satse på i KIF-planen, b) som de interkommunale frilufsrådene har søkt på⁶, c) som interkommunale frilufsråd, idrettsråd og de lovpålagte rådene har fremmet. Vi har rangert materialet etter en «fem på topp skala». Tabell 10 viser at opparbeiding av stier og turveger kommer på første eller andreplass for alle de nevnte aktørgruppene, og er oppgitt i størst omfang i KIF-planen (93,5%) og minst av Rådene for personer med nedsatt funksjonsevne (45,7 %).

Andre tiltak som i stor grad er prioritert, er skilting/informasjon og universell utforming. Skilting og informasjon er blant «fem på topp tiltak» både i KIF-planen og blant frilufsrådene og idrettsrådene. Universell utforming er fremmet av flest Eldreråd og Råd for personer med nedsatt funksjonsevne, men er også sentralt i KIF-planene og for idrettsrådene. Øvrige tiltak som et flertall av de nevnte gruppene har foreslått eller satset på, er benker og til en viss grad opparbeiding av målpunkt for lek

⁶ En feil i spørreskjemaet har ført til at vi for dette spørsmålet bare har data fra de interkommunale frilufsrådene.

og aktivitet. Trafikksikkerhet er et tiltak som kun er prioritert blant «topp fem» av eldreråd og personer med nedsatt funksjonsevne. Brøyting strøing er blant «topp fem» kun blant eldreråd.

Tabell 10 Forenklet oversikt over topp fem prioriterte tiltak i KIF-planen, tiltak som Friluftsrådene har søkt om og tiltak som Friluftsrådene og de lovpålagte rådene har fremmet. Tallene i tabellen angir %.

	Satset på i KIF-planen	Søkt om, Inter-kommunale Friluftsråd	Fremmet Friluftsråd	Fremmet Idrettsråd	Fremmet Eldreråd	Fremmet Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne
Opparbeiding av stier og turveger	1 (93,5)	2(84,2)	2 (89,5)	1 (71,0)	2 (41,2)	2 (45,7)
Universell utforming	3 (64,9)	5 (42,1)	63,2	3 (29,0)	1 (47,1)	1 (76,1)
Belysning	5 (36,8)	5,3	15,8	4 (25,4)	19,6	4 (39,1)
Trafikksikkerhets-tiltak	11,9	5,3	26,3	16,6	4 (37,3)	3 (41,3)
Brøyting og strøing	7,0	20,5	21,1	6,7	3 (39,2)	34,8
Toaletter	24,9	4(47,4)	4 (68,4)	11,9	9,8	28,3
Benker	4 (37,3)	3 (73,7)	3 (73,7)	16,6	5 (31,4)	28,3
Skjøtsel/ pleie av vegetasjon	21,6	26,3	52,6	11,9	9,8	13
Opparbeiding av målpunkt for lek og aktivitet	4 (37,3)	4 (47,4)	5 (57,9)	5 (22,3)	7,8	19,6
Skilting og informasjon	2 (78,9)	1 (94,7)	1 (94,7)	2 (43,0)	15,7	5 (37,0)
Godt vedlikehold	-	-	5 (57,9)	16,1	13,7	28,3
Opplevd trygghet	-	-	21,1	7,8	15,7	21,7
Annet	11,4	21,1	10,5	7,3	7,8	6,5

Topp 1	Topp 2	Topp 3	Topp 4	Topp 5
--------	--------	--------	--------	--------

Oppsummeringen foran gir kun et bilde av rangeringen av «topp fem» -tiltak, men sier ikke noe om i hvor stor grad KIF-plan, de frivillige organisasjonene og de lovpålagte rådene har fremmet forslag til de ulike tiltakene. Omfanget av de mest prioriterte tiltakene fordeler seg slik:

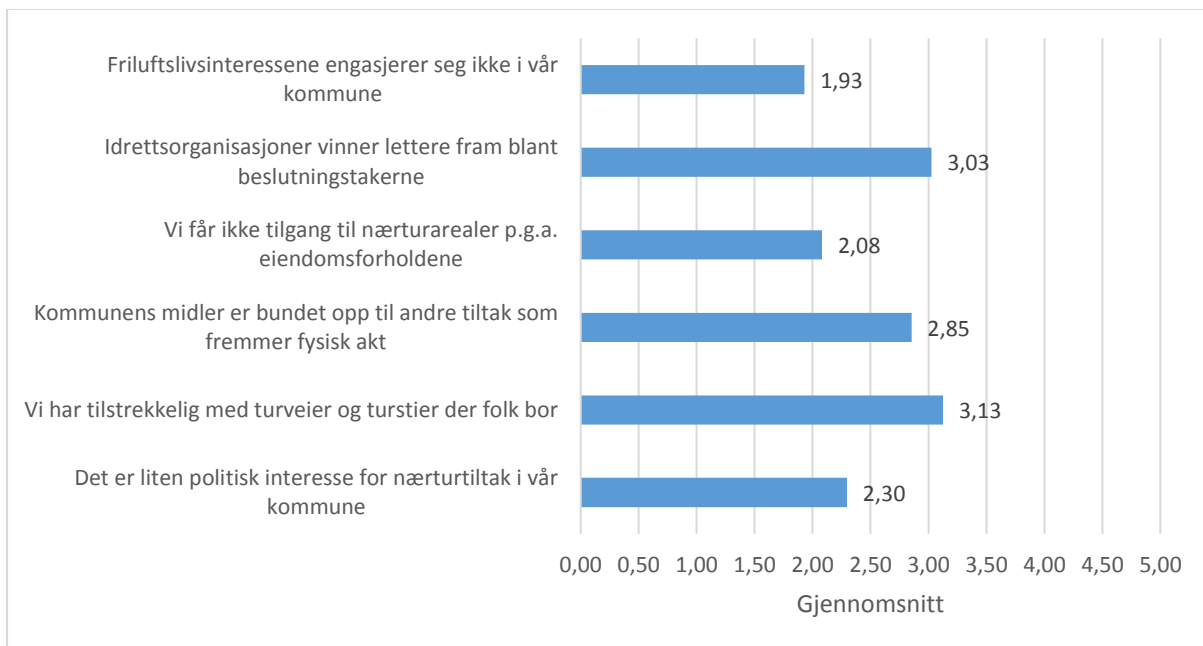
- *Opparbeiding av stier og turveger* oppgis i størst omfang av de KIF-ansvarlige, og som det er satset på i over 90 % av KIF-planene, mens f.eks. bare litt under halvparten, 45% av de lovpålagte rådene har fremmet slike tiltak

- *Universell utforming* er et åpenbart satstingsområde for Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne. Tre fjerdedeler av disse rådene har fremmet forslag om dette tiltaket, mens det blant idrettsrådene bare er 29 %
- *Belysning* er også et tema som Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne har fremmet i størst omfang, men bare fra ca. 40 % av rådene
- *Trafikksikkerhetstiltak* er også noe Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne er mest opptatt av, og forslag til tiltak er fremmet av litt over 40 % av disse rådene
- *Brøyting og strøying* er det kun Eldrerådene som har på topp fem-lista, og tiltak er fremmet av ca. 40 % av dem
- *Toaletter* er et tema Friluftsrådene i stor grad er opptatt av. Litt over 68 % av disse rådene har fremmet forslag om dette
- *Benker* er også noe Friluftsrådene i stor grad er opptatt av og forslag til tiltak er fremmet av ca. 74 % av rådene
- *Skjøtsel og pleie av vegetasjonen* er ikke inne på «topp fem» - lista hverken i KIF-planer, blant de frivillige organisasjonene eller de lovpålagte rådene. Tiltaket er imidlertid fremmet av i overkant 50 % av Friluftsrådene
- *Opparbeiding av målpunkt for lek og aktivitet* er også et tema friluftsrådene er ganske opptatt av, og tiltaket er foreslått av ca. 60 % av rådene
- *Skilting og informasjon* er som nevnt foran et prioritert tiltak, og det er særlig friluftsrådene, bortimot 95 % av dem, som har fremmet forslag her
- *Godt vedlikehold* er kun inne på «topp fem» -lista hos friluftsrådene, og bortimot 60 % av dem har fremmet forslag om tiltak for dette formålet

Tabell 10 viser også at KIF-planen i stor grad ivaretar de tiltakene som friluftsråd, idrettsråd og de lovpålagte rådene har fremmet.

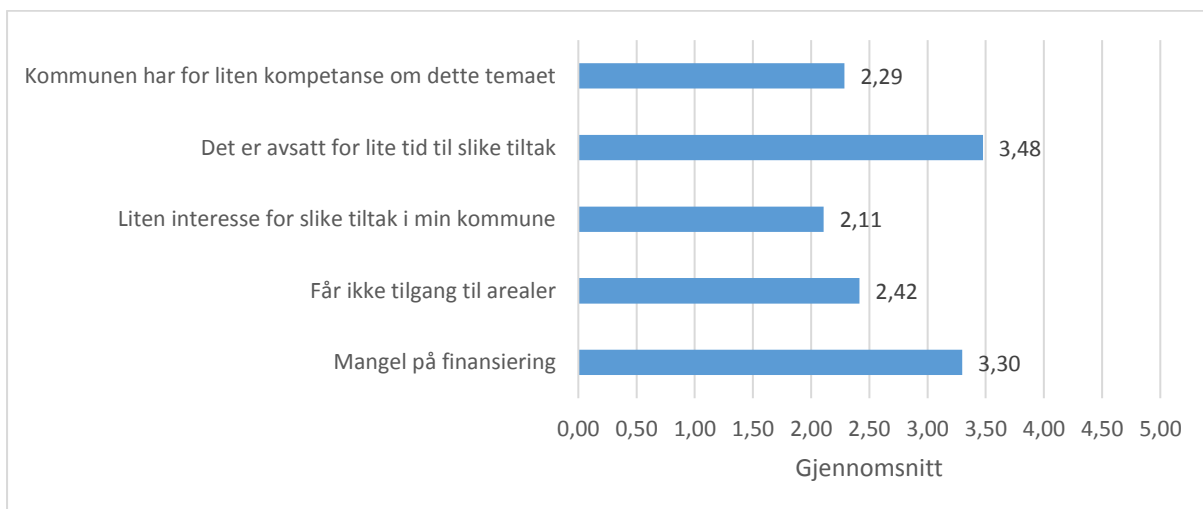
3.6. Hva påvirker prioriteringer og hva hindrer gjennomføring av nærturtiltak

På en skala fra 1 – 5 (1= svært uenig, 5= svært enig) har de KIF-ansvarlige svart på spørsmål om hvor enige de er i noen utsagn som kan forklare kommunenes prioriteringer. Figur 43 viser at de er uenige i at friluftslivsinteressene ikke engasjerer seg (gjennomsnittsverdi 1,93) og at de ikke får tilgang til arealene grunnet eiendomsforhold (2,08). Til en viss grad er de også uenige i at det er manglende politisk interesse. (2,30). Nærmere analyser viser at det er tendenser til at mindre tettbygde kommuner sier at de har tilstrekkelig med turveier og turstier der folk bor. Mer tettbygde kommuner oppgir som forklaring på (manglende) prioriteringer at de ikke får tilgang til nærturarealene p.gr. av eiendomsforholdene.



Figur 43 Oversikt over forhold som kan forklare hvorfor nærturtiltak eventuelt ikke blir prioritert basert på en rekke utsagn som de KIF-ansvarlige ble bedt om å ta stilling til. Marker på en skala fra 1 – 5 (1= svært uenig, 5= svært enig).

Vi har også spurt de KIF-ansvarlige om hva de anser som den største hindringen for å kunne få til nærturtiltak. Figur 44. De er til en viss grad enige at det er avsatt for lite tid til slike tiltak. (Gjennomsnittsverdi 3,48). I noen grad er de også enige i at mangel på finansiering kan være en hindring (3,30).



Figur 44 Oversikt over hva de KIF-ansvarlige anser som den største hindringen for å kunne få til nærturtiltak. Marker på en skala fra 1 – 5 (1=svært uenig, 5= svært enig).

4. Oppsummering av hovedfunn

4.1. Nærtur og det regionale nivået

4.1.1. Prioritering av nærtur og oppfølging i den fylkeskommunale planleggingen

Undersøkelsen har avdekket at det er bred enighet om å prioritere nærturtiltak på det regionale nivået. Både fylkespolitikkerne, representert ved fylkesordførerne, og fylkesadministrasjonene representert ved fylkesplansjefene, de folkehelseansvarlige og ansvarlige for spillemiddelordningen oppgir at de i stor grad er enige i at det er et uttalt mål å prioritere tiltak som kan fremme turgåing i nærmiljøet. Fylkesordførerne er dessuten i stor grad enige i at de prioriterer nærtur i fylkeskommunale planer og i planstrategien. Responsen fra de 11 fylkesplansjefene som deltok i undersøkelsen tyder på at dette ikke stemmer i praksis. Nærtur er f.eks. et tema kun i 3 av de regionale planstrategiene og i 4 regionale planer. Nærtur inngår m.a.o. ikke i særlig stor grad i fylkeskommunenes overordnede strategiske tenking. Temaet har i større grad fått sin plass i sektorplaner for henholdsvis fysisk aktivitet, idrett og /eller friluftsliv eller i regional plan/ strategi for folkehelse. I et par fylkeskommuner inngår nærtur også i regional plan for samferdsel.

Utgangspunktet for denne studien var spillemidlene og planlegging for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. Temaet er derfor viet oppmerksomhet i rapporten. Som vist foran er dette også den sektorplanen som ser ut til å være mest sentral for å fremme nærtur-tiltak i fylkeskommunene. Det er særlig fylkeskommunal etat der idrett er sentralt som arbeider med FIF-planene, og foreliggende undersøkelse viser at en stor andel av de FIF-planansvarlige arbeider der.

Resten av de spillemiddelansvarlige er fordelt på kulturetat, friluftlivsetat, folkehelseetat og etat for miljø og klima. Mest aktiv deltagelse ser vi fra idrett, friluftsliv og folkehelse gjennom enten å ha ansvar for planarbeidet, delta i plangrupper eller være med og prioriterer tiltak. Noen etater er i noe mindre grad aktivt med i planarbeidet. Det gjelder bl. a: Samferdsel, utdannings- og oppvekst, samfunns- og næringsliv, planlegging og miljø- og klima.

Idrettskretser/ særkretser er den gruppa av organisasjoner som har mulighet til å få mest innflytelse i FIF-planarbeidet. De er alltid med på en eller annen måte, enten som medlemmer av plan- og referansegrupper, de er informanter på spesielle tema og de er med og prioriterer. For øvrig fant vi også at friluftslivsorganisasjoner, forum for Natur- og friluftsliv o.l. har muligheter til innflytelse fordi de i noen grad er med og prioriterer, er med i plan- og referansegrupper og er informanter på spesielle tema. Det samme ser vi, men i noe mindre grad, når det gjelder de lovpålagte rådene samt barne- og ungdomsråd. Den vanligste måten å involvere ulike råd/ organisasjoner på i arbeidet med FIF- planen, er som høringsinstans. Den gruppa som er minst involvert er grunneierlag. Tatt i betraktning at stier og turløyper i stor grad påvirker deres interesser er dette et noe overraskende funn. Folkehelseorganisasjoner og naturvern/ miljøvernorganisasjoner er også i liten grad involvert.

Kulturdepartementet (2014) ønsker at fylkeskommunene skal ta en mer aktiv del i utformingen av idretts- og friluftspolitikken på regionalt nivå. Departementet anbefaler også at det utarbeides en fylkeskommunal plan for idrett og fysisk aktivitet som bl.a. skal inneholde politiske mål for idrett og fysisk aktivitet i fylket. Fokuset i anbefalingene er i stor grad på anleggsutbygging. Rapporten fra NINA avdekket at det var stor variasjon mellom de fem fylkeskommunene som ble undersøkt i hvordan de arbeider med regional plan for idrett og fysisk aktivitet (Thorén et al 2016). Et felles trekk var at et flertall av de fem fylkeskommunene som inngikk i undersøkelsen, var lite eksplisitte når det gjelder føringer for hvordan kommunene skal arbeide for å fremme nærturtiltak. Foreliggende studie støtter i hovedsak dette. Så å si alle de spillemiddelansvarlige oppgir riktignok som vist over at det er et overordnet mål i deres FIF -planer å tilrettelegge for nærtur. Likevel er det bare ca. 1/3 av dem som sier at deres planer inneholder mål for hvordan kommunene skal arbeide med temaet idrett,

fysisk aktivitet og friluftsliv og dermed også nærtur. Det mest vanlige er anbefalinger om hva kommunene bør prioritere som f.eks. anlegg som fremmer nærtur, øke antallet spillemidler til formålet, flere merkede stier osv. Heller ikke i kommunene blir det i særlig grad (11%) oppfattet at FIF-planene bidrar med kunnskap av betydning for deres arbeid.

FIF-planene ser heller ikke ut til i særlig grad å gi føringer av betydning for arealplanleggingen tilknyttet nærtur i de kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet. Eksempel denne typen føringer er anbefalinger om å innføre en indikator av typen maksimum avstand mellom boligområder og nærmeste turmulighet. Undersøkelsen har avdekket at dette er mindre vanlig i FIF-planene og underbygges også av informasjonen fra fylkesordførerne. En forklaring på manglende arealplanfokus kan være at anbefalingene fra Kulturdepartementet (Kulturdepartementet 2014) om FIF-planen i stor grad er anleggsorientert.

Valg av kunnskapsgrunnlag for fylkeskommunens anbefalinger er sentralt for resultatet og for vurdering av behov i FIF-planene. De spillemiddelansvarlige oppgir at det er administrasjonens egen ekspertise som i størst grad blir benyttet. Andre kunnskapskilder som i ganske stor grad blir benyttet er Miljødirektoratets kartlegging og verdisetting av friluftslivsområder, analyser av hvor i fylkeskommunen det mangler sammenhengende turstier/ turveger/ løyper og analyser og analyser av hvor i fylket det mangler nærturtiltak. Arealstatistikk over folkehelsesituasjonen i fylket og bruk av og kartverkets tilgjengelighetsregister blir i mindre grad benyttet. Behovsvurderinger er også en viktig del av arbeidet på det kommunale nivået for å identifisere behovet for nærturtiltak. Her kan fylkeskommunen også bidra.

Nærturens betydning for folkehelse var et av utgangspunktene for hele denne undersøkelsen, og kunnskapen til de folkehelseansvarlige på fylkeskommunalt nivå ser ut til å få innpass i sentrale regionale planprosesser. De er i størst grad med som kunnskapsleverandører på folkehelse temaet. I regional plan/ strategi for folkehelse er de naturlig nok tyngre inne både med ansvar for prosessene, er med i plan- og referansegrupper og i forbindelse med prioriteringer av tiltak. Kunnskapen de bidrar med er først og fremst arealstatistikk som viser behovet for tiltak og anlegg for fysisk aktivitet av ulike slag i fylkeskommunen.

Fylkeskommunenes ansvar for friluftslivet innebærer bl.a. at de skal motivere kommunene til å planlegge og ivareta områder for friluftsliv, grønnstruktur og markaområder. Fylkesplansjefene fikk derfor spørsmål om tiltak som fylkeskommunen kan foreslå overfor kommunene slik at de tilrettelegger og planlegger nærturtiltak i kommunal arealplanlegging. Alle de 11 fylkesplansjefene som har svart, anbefaler kommunene om å arbeide planmessig med å innpasse grønnstruktur i arealplanene. Dette er i tråd med friluftslivsmeldingen (St. meld 18 (2015 – 2016) Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet) som understreker viktigheten av å ivareta og videreutvikle grønnstrukturer i byer og tettsteder. I følge meldingen skal slike områder prioriteres for statlig sikring. Alle kommuner oppfordres derfor til å utarbeide grønnstrukturplaner for sine byer og tettsteder. Kartlegging og verdivurdering av friluftslivsområder som en del av arealplanen er også sentralt for fylkesplansjefene, og 10 av 11 anbefaler at dette gjennomføres. Under halvparten av fylkesplansjefene oppgir at de anbefaler kommunene å utarbeide sti- og løypeplaner og å legge inn grønn strek i arealplanene. Grønn strek er særlig viktig for å hindre by- og tettstedsvekst inn i sammenhengende ubebygde skog- og jordbruksområder. Slike områder har også stor betydning for det by- og tettstedsnære friluftslivet, men altså ikke noe som har 100 % oppslutning i fylkeskommunene.

Innsigelse som planvirkemiddel er nedfelt i Plan – og bygningsloven (2008, § 5-4), og er et viktig virkemiddel for å ivareta statlige og regionale interesser i planleggingen (Miljøverndepartementet, 2009). Både fylkesplansjefene og fylkesmennene ble spurt om de hadde brukt innsigelse i

kommunale plansaker av hensyn til nærtur i løpet av de siste fire årene. Omlag 1/3 av fylkesplansjefene og litt over halvparten av fylkesmennene svarte ja på bruk av dette planvirkemiddelet. I følge fylkesmannsembetet er nasjonale føringer sentrale for innsigelser, og barns og unges interesser i plansaker veier her tungt. Andre grunner til innsigelser av betydning for nærtur er knyttet til a) allemannsretten, b) når friluftsliv ikke er vurdert på en tilstrekkelig måte i planer, c) når utbygging foreslås i områder avsatt til friluftsliv i oversiktsplaner og d) når utbygging bryter med regionale planer og retningslinjer for grønnstruktur. Fylkesplansjefene oppgir også omtrent de samme grunnene til innsigelser.

4.1.2. Hvilke fylkeskommunale etater er involvert i fordelingen av tilskuddsmidler til fremme av nærturtiltak, og hvilke tilskuddsmidler er i bruk?

Fylkeskommunen har som nevnt forvaltningsansvar for en rekke tilskuddsordninger innen friluftsliv. Det vanligste er at etater som arbeider med friluftsliv og idrett er hovedansvarlige for fordelingen knyttet til disse tilskuddsordningene. Det er i tillegg mange av de spillemiddelansvarlige som opplyser om at etat for kultur og etat for folkehelse er involvert i fordelingen. Det er mindre vanlig at etat for samferdsel og etat for utdanning/ oppvekst er involvert, og i enda mindre grad etat for Miljø – og klima og samfunns – og næringsliv.

Det finnes en lang rekke med offentlige tilskuddsordninger som kan benyttes for nærtur-tiltak, men spillemiddelordningen oppgis som viktigst av de fleste spillemiddelansvarlige. De statlige friluftsliv- og aktivitetsmidler som fylkeskommunen har ansvaret for er også sentrale. I tillegg benyttes midler til statlig sikring av friluftslivsområder og midler til kartlegging/ verdisetting av friluftslivsområder i ganske stor grad. Midler fra fylkeskommunens kulturmidler benyttes i liten grad, det samme gjelder midler fra Nasjonalt turskiltprosjekt. Men denne ordningen oppgis som svært viktig i noen av fylkeskommunen. Det finnes også en rekke andre ordninger ifølge de FIF-ansvarlige som f.eks. midler til gang- og sykkelveger, by- og tettstedsmidler osv. En kan tenke seg at det er en utfordring knyttet til hvem som har oversikt over alle disse ordningene og hvordan informasjonen om dem samordnes.

Omlag halvparten av de spillemiddelansvarlige svarer ja på at fylkeskommunen har øremerket en bestemt andel av spillemidlene til nærmiljøanlegg, og noen av dem oppgir også at de har satt av en tallfestet andel som skal gå til nærtur-tiltak. I følge de spillemiddelansvarlige blir nærtur i stor grad prioritert i alle de tilskuddsordningene som fylkeskommunen forvalter. Dette er også noe fylkespolitikerne ved fylkesordførerne i stor grad er enige i. Allikevel har vi avdekket at dette er et uoversiktlig felt. Det er mange økonomiske virkemidler og mange etater som er involvert. Samtidig er det noen sentrale etater som i liten grad er med, f.eks. etat for samferdsel. Dette kan tyde på at det er behov for å få til bedre samordning av mulige økonomiske virkemidler og ikke minst av betydning for å kunne gi kommunene god informasjon om hvilke muligheter som finnes for å finansiere nærturtiltak.

4.1.3. Hvordan arbeider fylkeskommunene med kunnskapsoverføring og informasjon om nærturtiltak?

Fylkeskommunene skal etter Plan – og bygningsloven (2008, § 3-2) bidra med rådgivning i kommunal planlegging, i tillegg til at de har ansvar for å bistå med informasjon om friluftsliv og tilskuddsordninger til friluftslivsformål. Tilsvarende oppgaver har de som nevnt foran også tilknyttet spillemiddelordningen. NINA-rapporten (Thorén et al 2016) oppsummerte at kommunene i relativt liten grad viste til eller ivaretok regionale føringer i forbindelse med de kommunale planene for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. Mangel på søknader til nærtur-tiltak fra kommunene er også oppgitt som en årsak til at spillemidlene ikke blir brukt i større omfang. Samtidig oppgis det fra Kulturdepartementet at innvilgelsesprosenten er høy for turløyper/stier/veier med en

innvilgelsesprosent på 48 % basert på tall fra 2018.⁷ Dette betyr at ca. annenhver søknad som fremmes for disse anleggene innvilges allerede første år (tall fra 2018). Til sammenligning er gjennomsnittet for alle typer anlegg på 28 %, hvilket innebærer at færre enn hver tredje søknad innvilges hvert år. Dette kan tyde på et mer generelt problem knyttet til informasjon og veiledning fra fylkeskommunens side som ikke bare er knyttet til spillemiddelordningen. Vi har derfor spurt både de spillemiddelansvarlige og de folkehelseansvarlige i fylkeskommunene om hvordan de informerer sentrale kommunale aktører både i kommuneadministrasjonene og blant frivillige organisasjoner og lovpålagte råd.

Vi har avdekket at det foregår et omfattende informasjonsarbeid som i særlig grad når interkommunale og kommunale friluftsråd, idretts- og friluftslivskonsulenter i kommunene og kommunale areal- og samfunnsplanleggere. De lovpålagte rådene er i liten grad målgruppe og heller ikke politikerne. Mest omfattende er informasjonen om spillemiddelordningen. Det er litt overraskende at noen fylkeskommuner oppgir at de ikke informerer om de statlige friluftss- og aktivitetsmidlene. Informasjonen blir i ganske stor grad gitt skriftlig, men det arrangeres også kurs, nettverksmøter og informasjonsmøter. De folkehelseansvarlige oppgir også at de i ganske stor grad arrangerer kurs og samlinger om betydningen av nærtur for folkehelsearbeidet.

Spørsmålet er om opplysningsarbeidet gir resultater. Fylkesplansjefene ble bedt om å svare på om i hvilken grad fylkeskommunens opplysningsarbeid påvirker prioriteringer av nærtur-tiltak i kommunene. Svarene de ga tyder på at de hadde begrenset tro på det. For å få innblikk i hvordan det regionale informasjonsarbeidet ble oppfattet lokalt i kommunene, ble også de KIF-ansvarlige spurt om på hvilken måte de får informasjon. Ca. 50 % av dem oppga litt oppsiktsvekkende at det vet de ikke. De informasjonstiltakene som ser ut til å nå fram, er årlige regionale møter, konferanser og plansamlinger som både kan være rettet mot saksbehandlere og politikere. Oppfordring om å kartlegge rekreasjonsområder er også av betydning. Tiltak som i mindre grad ser ut til å få gjennomslag lokalt, er bruken av planvirkemidler i ulike regionale planer. Som vist over når det gjelder de økonomiske virkemidlene kan en årsak til eventuell mangel på informasjon generelt i kommunene være at det er lite samordning på fylkeskommunalt nivå.

4.1.4. Regionalt samarbeid om nærturtiltak.

Selv om tiltak som fremmer nærturer primært vil være forankret lokalt i kommunen, vil det alltid være situasjoner der nærturarbeidet hadde stått sterkere gjennom regionalt samarbeid. Noen tiltak som er viktige lokalt, vil også inngå i en større og grenseoverskridende sammenheng. Det gjelder f.eks. bevaring/ videreutvikling av naturområder og grønnstruktur.

De fleste FIF-ansvarlige som deltok i undersøkelsen oppga at det ikke var noen mål om regionalt samarbeid. Noen tiltak på regionalt nivå arbeider de likevel med. Nasjonalt turskiltprosjekt i regi av Gjensidige - stiftelsen har f.eks. fått stort gjennomslag. Det samme gjelder enhetlig merking av stier og løyper og dannelse av interkommunale/ kommunale friluftsråd. Temakartlegging for å avdekke viktige grøntområder/ gangmuligheter i regionen er derimot uvanlig.

4.2. Kommunenes arbeid med NÆRTUR

4.2.1. Prioritering av nærtur og oppfølging i den kommunale planleggingen

Nærtur er et prioritert område politisk i kommunene. Studien har f.eks. avdekket et stort engasjement fra ordførerne også gjennom mange kvalitative tilleggsopplysninger med skriftlige kommentarer. Svarene fra plansjefer, folkehelseansvarlige og KIF-ansvarlige tyder på det samme, alle kommuner uavhengig av kommunetype er i ganske stor grad opptatt av nærtur. Dette får også

⁷ Personlig meddelelse Daniel Storholthe Kristiansen Kulturdepartementet oktober 2018

støtte fra frivillige organisasjoner og lovpålagte råd. Spørsmålet er hvordan prioriteringen blir fulgt opp i kommunens planlegging.

I følge Veilederen fra Kulturdepartementet (2014 s. 33) angående anbefalinger til innhold i KIF-planen er det *«viktig at kommunene utvikler et mål- og styringssystem som er tilpasset egen kommune. Handlingsdelen er en del av kommunens styringssystem. Systemet bør ha en klar sammenheng fra overordnet kommuneplan, handlingsdel, økonomiplan og ned til virksomhetsplan for de enkelte virksomheter. Denne sammenhengen bør være tydelig både for kommunens ansatte, kommunens politikere og for innbyggerne. For eksempel bør ansatte som jobber med idrett og friluftsliv gjenkjenne mål fra samfunnsdelen i sin egen virksomhetsplan og oppleve at han/ hun gjennom daglig arbeid bidrar til å oppfylle mål i samfunnsdelen.»* Samme resonnement kan legges til grunn for det generelle nærturarbeidet, og i det etterfølgende skal vi belyse om kommunene arbeider med systematisk med nærtur i sin planleggingsvirksomhet.

Utsagn fra ordførerne kan tyde på at de bare delvis prioriterer nærtur i tråd med det forannevnte. De er i stor grad enige i at nærtur er et prioritert tema i kommuneplanens areal- og samfunnsdel og i handlingsplanen, men i noe mindre grad er de enige i at nærtur er prioritert i økonomiplanen og i den kommunale planstrategien. Dette ser ut til å stemme med informasjonen fra plansjefene der 3/4 av dem oppgir at nærtur er et tema i kommuneplanenes samfunnsdel, og omtrent i like stor grad i arealplanene, men i noe mindre grad i kommunal planstrategi.

Ut over dette har vi også avdekket at KIF-planen er den desidert viktigste for å fremme nærturtiltak i kommunene. Det viser seg videre at grønnstrukturplaner brukes i liten grad trass i føringer fra nasjonalt og regionalt nivå. På samme måte som på regionalt nivå, oppgir politikerne i kommunene at heller ikke de i særlig grad arbeider for å introdusere en indikator/ plankrav med maksimums avstandskrav mellom bolig – nærturområder/turstier. Det siste underbygges også av plansjefene og de KIF-ansvarlige. Få kommuner har slike avstandskrav.

Undersøkelsen på kommunalt nivå kan tyde på at nærtur ennå ikke er et felt med en sammenhengende strategisk tenking i tråd med sitatet over fra Kulturdepartementets veileder. Nærtur er riktignok et mål, og inngår i noen av de sentrale kommunale planene, men ikke i den overordnede strategiske tenkingen eller i forbindelse med gjennomføring og økonomiplanlegging.

Planetatene, folkehelsetatene og kulturetatene er med i størst omfang i viktige temaplaner for nærtur ifølge plansjefene.

4.2.2. Medvirkning i NÆRTUR-arbeidet

Som vist i innledningen er medvirkning sentralt i folkehelsearbeidet og er for en rekke planprosesser lovfestet i PBL og Folkehelseloven. Medvirkning er ikke bare en demokratisk rettighet, men også sentralt for å komme fram til tiltak som dekker de behovene innbyggerne har. Vi har derfor spurt plansjefene på hvilken måte diverse råd og organisasjoner er involvert i arbeidet med KIF-planen eller andre planprosesser som kan bidra til å fremme nærturtiltak.

Ifølge plansjefene er høring den mest vanlige formen for medvirkning, og den måten de lovpålagte rådene (eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne) i hovedsak deltar på. Friluftslivsorganisasjoner og velforeninger ser overraskende nok ut til å være minst involvert i medvirkningsprosesser som kan bidra til å fremme nærturtiltak. Idrettsrådene og organisasjoner som arbeider med barn og unge er de gruppene som ifølge plansjefene i størst omfang er med på arenaer der mulighetene for å påvirke er størst. Dette innebærer å ha muligheter til å foreslå og prioritere tiltak, være med i plangrupper og være med i referansegrupper. Trass i at en stor andel idrettsråd er med i disse prosessene, bør det likevel bemerkes at ca. 16 % av plansjefene oppgir at idrettsrådene ikke er med.

Spørsmålet er hvordan lovpålagte råd og organisasjonene representert ved idrettsråd og interkommunale friluftsråd selv ser på saken. De ble derfor spurt om de har deltatt i slike medvirkningsprosesser. I følge plansjefene er det få kommuner der de lovpålagte rådene ikke er med. Men ifølge svar fra rådene selv er det langt flere som ikke deltar, og rundt halvparten av begge disse rådene oppgir at de ikke er involvert. Samme trend fant vi for idrettsrådene. Tallene for friluftsråd er motsatt. Så å si alle interkommunale friluftsråd oppgir at de deltar. Forskjellen kan tilskrives at våre informanter blant friluftsrådene kun omfattet 22 interkommunale friluftsråd, mens på lokalt nivå kan det være en lang rekke friluftslivsorganisasjoner som en plansjef må forholde seg til. Undersøkelsen har m.a.o. ikke fanget opp hvordan friluftslivsorganisasjoner lokalt i den enkelte kommunen oppfatter situasjonen. Dette avdekker m.a.o. problemet knyttet til organiseringen av friluftslivet på kommunalt nivå. I motsetning til idretten, har ikke friluftslivet klart å samordne interessene sine lokalt. Dermed er det vanskeligere for kommunene å nå friluftslivsorganisasjonene f.eks. i forbindelse med kommunale planprosesser.

De interkommunale friluftsrådene ser ut til å ha størst muligheter til å påvirke. De oppgir med forbehold nevnt foran, at de er med i planprosessene fra oppstartfasen, via plan- og referansegrupper til å foreslå og prioritere tiltak. Spørsmålet er i hvilken grad de dekker behovene til lokale friluftslivsorganisasjoner. På det lokale nivået ser det derfor ut til at idrettsrådene har størst mulighet til å påvirke fordi nesten halvparten av dem er med i planprosessen, er med i plangrupper og er med og prioriterer. Eldrerådene ser ut til å være minst involvert i ulike faser slik de selv ser det. Dette er litt oppsiktsvekkende siden det er en hovedoppgave for disse rådene i henhold til elderrådsloven § 3 å gi uttalelser til "*alle saker som gjeld levekåra for eldre*". Eksempler på sakstyper som angår nærtur er bl.a. årsbudsjett/økonomiplaner, kommune- / fylkesplaner, idretts- og kulturtiltak, boligutbygging og reguleringssaker, samferdselssaker og kommunikasjonsplaner (Statens seniorråd 2011).

De lovpålagte rådene, idrettsrådene og de interkommunale friluftsrådene er spurt om de deltar i følgende planprosesser som kan ha særlig betydning for å fremme nærtur-tiltak: KIF-planen eller lignende, grønnstrukturplanen, kommuneplanens areal- og samfunnsdel og kommunens planstrategi. Her viser det seg at de lokale idrettsrådene er minst med i alle de nevnte planprosessene bortsett fra KIF-planen. De interkommunale friluftsrådene ser ut til å være mest involvert i flest planprosesser, hvilket kanskje ikke er så merkelig når temaet er nærtur. Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne ser ut til å engasjere seg i flere av de nevnte planprosessene enn eldrerådene, bortsett fra kommuneplanens samfunnsdel. Men de er også i ganske stor grad engasjert i kommunal planstrategi.

Medvirkning som kan avdekke hvilke arealer de lovpålagte rådene og de frivillige organisasjonene anser som viktige for å kunne gå på tur i nærmiljøet er en sentral del av behovsvurderingene som en kommune må gjennomføre. Vi har derfor spurt de lovpålagte rådene og frivillige organisasjonene om på hvilken måte de har medvirket her.

Vi har listet opp noen svaralternativer; høringsvar til planer som berører viktige nærturområder, innspill om viktige arealer ved oppstart av planarbeider eller om de har deltatt i Miljødirektoratets kartlegging av viktige rekreasjonsområder. De interkommunale friluftsrådene er mest på banen her, og de deltar i alle disse aktivitetene, men i størst grad i forbindelse med kartlegging av viktige rekreasjonsområder. Idrettsrådene og de to lovpålagte rådene avgir i varierende grad høringsvar og gir innspill ved oppstart av planarbeider. De er imidlertid så å si ikke med Miljødirektoratets kartlegging av viktige rekreasjonsområder.

Så er spørsmålet i hvilken grad de frivillige organisasjonene og de lovpålagte rådene får gjennomslag og eventuelt hvorfor ikke. De interkommunale friluftsrådene oppgir at de i ganske stor grad anser at

de får gjennomslag, idrettsrådene oppgir dette også, men i noe mindre grad. Forklaringene på hvorfor rådene eventuelt anser at de ikke får gjennomslag varierer en del. For de to lovpålagte rådene er hovedforklaringene som de i ganske stor grad er enige i at kommunene ikke ser på dem som en ressurs og at de ikke blir informert eller involvert.

4.2.3. Behovsvurderinger sett fra administrasjonens ståsted

Foran har vi sett på hvordan frivillige organisasjoner og lovpålagte råd bidrar i medvirkningsprosesser knyttet til tilrettelegging for nærtur. Dette er en viktig del av kommunens arbeid for å finne ut hvilke behov det er for ulike tiltak. Kommunene gjennomfører også egne behovsvurderinger. Vi har derfor spurt plansjefene om hvilken kunnskap de vektlegger. Her er de i stor grad enige i at den desidert viktigste kunnskapskilden er deres egen lokalkunnskap. Andre kunnskapskilder som f.eks. egen arealstatistikk, bruk av folkehelseprofilene fra Folkehelseinstituttet, Miljødirektoratets kartlegging og verdsetting friluftslivsområder, analyser av hvor i kommunen det mangler nærturtiltak, informasjon fra innbyggerne i form av spørreundersøkelser o.l. og bruk av barnetråkk/folketråkk og andre medvirkningsmetoder ser ut til å ha middels betydning. Det er imidlertid en tendens til at barnetråkk brukes mer enn de andre kunnskapskildene, mens det også er en tendens til at kommunene i noe mindre grad gjennomfører analyser av hvor i kommunene det mangler nærturtiltak. Her fant vi at det er en signifikant sammenheng mellom å gjennomføre mangelanalyser og kommunens befolkningstetthet. Slike analyser gjennomføres i større gard i store og tettbefolkede kommuner.

Vi har i denne undersøkelsen lagt vekt på hvordan folkehelsekoordinatorene bidrar i det kommunale nærturarbeidet ikke minst på kunnskapssiden. Ca. 2/3 av dem oppgir at deres viktigste bidrag er statistikk som viser behov for tiltak og sammenstilling av informasjon fra Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler. Halvparten av dem bidrar generelt med egen ekspertise, og de sikrer også at kvalitativ kunnskap fra medvirkning legges til grunn. Vi har m.a.o. sett at de folkehelseansvarlige på mange måter og i varierende grad er involvert i nærturarbeidet med den kunnskapen de har. Et neste spørsmål er hvorfor de eventuelt ikke er involvert. Her er det ingen særskilte forklaringer som peker seg ut bortsett fra en tendens til at de må bruke tiden sin på andre oppgaver.

4.3. KIF-planen som virkemiddel

4.3.1. Hvorfor undersøke KIF-planen?

Utgangspunktet for foreliggende undersøkelse var som nevnt i innledningen, den kvalitative studien «Kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet» der fokuset var på spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet (Thorén et al 2016). Vi avdekket der at spillemidlene i seg selv ikke har så stor betydning for å fremme nærturtiltak. Likevel foregår det omfattende arbeid rundt om i kommunene for å sikre friluftslivet og turgåing i nærmiljøet. I foreliggende studie har vi på den andre siden vist at KIF-planen er den planen som i flest kommuner omhandler nærturtemaet, og som flest av våre informanter har vært involvert i. Planen i seg selv er m.a.o. viktig, og vi har valgt å presentere kommunenes arbeid med den for seg selv.

Den kvalitative evalueringen (Thorén et al 2016) bygde på Kulturdepartementets forslag til innhold i KIF-planen presentert i Kulturdepartementets veileder «Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet» fra 2014. Veilederen anbefalte bl.a. at planen skulle inneholde målsettinger, behovsvurderinger både basert på medvirkning og kommunens egne ekspertvurderinger, en redegjøring for sammenhengen med andre planer i kommunen, et prioritert handlingsprogram for utbygging av idretts- og friluftsanlegg.

I dette kapittelet retter vi søkelyset på planansvar og prosess, kunnskapsgrunnlaget som planen bygger på dvs. behovsvurderingene, hvilken plantype kommunene har valgt og avslutningsvis på

hvilken måte KIF-planen gir føringer for det videre planarbeidet. Finansiering og gjennomføring av tiltak har vi valgt å presentere i neste kapittel nettopp fordi så mye av nærturarbeidet foregår ved hjelp av andre finansieringskanaler enn spillemidlene.

4.3.2. Hvem har ansvaret for KIF-planene om hvem deltar i planprosessene

I den kvalitative studien (Thorén et al 2016) fremgikk det at ansvaret for KIF-planene primært lå hos kulturetaten. Dette er som vist foran i samsvar med det vi har avdekket i denne studien også. Mer enn 2/3 av de KIF-planansvarlige oppgir at de arbeider i kulturetaten. Utover dette fordeler de seg på folkehelseetat, planetat park/ grøntmiljøetat og teknisk etat. Det er en svak sammenheng mellom kommunetype og hvilke etater de KIF-ansvarlige arbeider. I tettbefolkede kommuner er det flere KIF-ansvarlige som arbeider i teknisk og park/ grøntmiljøetat, mens flere arbeider i folkehelseetat i mindre kommuner.

Vi har også undersøkt hvilke andre kommunale etater som deltar i arbeidet med KIF-planene, og her viser det seg igjen at det er kulturetaten som i størst omfang er involvert. Folkehelseetatene er også i ganske stor grad med i de kommunale planprosessene, mens planetatene og teknisk etat er med i noe mindre omfang. Park og grøntmiljø er den etaten kommunene ser ut til å involvere minst.

Kulturdepartementet vektlegger folkehelsedimensjonen både i den siste idrettsmeldingen (Meld. St. 26 (2011–2012) og i veiledningsmaterialet tilknyttet spillemiddelordningen (Kulturdepartementet 2014). Dette ser ut til å bli tatt på alvor i kommunene, og ¾ av de folkehelseansvarlige er involvert i KIF-planarbeidet.

I den kvalitative undersøkelsen av kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet (Thorén et al 2016) fremkom det at medvirkning kan være et problem i KIF-planprosessene. Litt over halvparten av de undersøkte kommunene la seg på en minimumsløsning der lag og foreninger ble bedt om å gi innspill til ønsker og behov og i etterkant avgi høringsuttalelser. Noen av kommunene gjorde litt mer ved f.eks. å arrangere folkemøter. Vi ønsket å se om funnene fra den kvalitative studien er typisk for hvordan medvirkning i KIF-planarbeidet gjennomføres, og vi har avdekket at dette stemmer ganske godt med funnene i foreliggende undersøkelse. I følge de KIF-ansvarlige er den mest brukte medvirkningsmåten høringsrunder. Det er særlig de lovpålagte rådene, velforeninger og organisasjoner som arbeider med barn og unge som i stor grad er med i høringer. Totalt sett er det idrettsrådene som i størst grad medvirker aktivt i KIF-planarbeidet, og de er med på arenaer der de har gode muligheter til å påvirke som f.eks. plan- og referansegrupper og de er med og prioritere tiltak. Velforeningene ser ut til å være den gruppa som i minst omfang er med på arenaer der de kan påvirke aktivt, dvs. plan- og referansegrupper og i arbeidet med å foreslå og prioritere tiltak. Foreliggende studie har m.a.o. avdekket at kommunenes opplegg for medvirkning i denne studien der høring er hovedmetoden, ikke er tilstrekkelig i henhold til PBL §5-1 andre ledd og bestemmelsene om tilrettelegging av aktiv medvirkning.

4.3.3. Hvilket kunnskapsgrunnlag bygger KIF-planene på?

Behovsvurderinger er som det også ble oppsummert i den kvalitative undersøkelsen (Thorén et al 2016), både avhengig av befolkningens medvirkning i ulike deler av planprosessen og kommunens egen ekspertkunnskap og planleggingsmetoder. Vi har allerede belyst på hvilken måte organisasjoner og lovpålagte råd medvirker ifølge de KIF-ansvarlige. Her konsentrerer vi oss derfor om hva slags kunnskap kommunen selv benytter seg av. Ifølge de KIF-planansvarlige er administrasjonens lokalkunnskap av særlig betydning i behovsvurderingene i KIF-planene, og er den kunnskapskilden de i stor grad er enige om at de benytter. Dette samsvarer med plansjefenes informasjon om kunnskapsgrunnlag som vanligvis brukes i kommunenes generelle planarbeid og som berører NÆRTUR. Andre planverktøy ser ut til å ha middels betydning som f.eks. kommunens

egen arealstatistikk med oversikt over folkehelsesituasjonen i kommunen, folkehelseprofilen til Folkehelseinstituttet, Miljødirektoratets kartleggingsopplegg for verdsetting av friluftslivsområder, analyser av mangler på nærturtiltak, brukerundersøkelser eller barnetråkk. Sistnevnte er den kunnskapsbasen de i minst grad bruker.

4.3.4. Hva slags plantype har kommunene valgt for KIF-planen og hvorfor?

Fra og med 2012 ble kravet om tematisk kommunedelplan etter PBL for å utløse spillemidler gjort valgfritt (Meld. St. 26 (2011 – 2012)), men i den kvalitative studien ble det oppsummert at veilederen fra Kulturdepartementet (2014) er lite presis på dette punktet. Vi ønsket derfor å undersøke kommunenes forståelse av det nye vedtaket, og har spurt de KIF – ansvarlige om hva slags plantype de har valgt for KIF-planen og hvorfor. Mer enn 2/3 av de KIF-ansvarlige har oppgitt at deres plan er en tematisk kommunedelplan, mens bare ca. 1/4 oppgir at de har en kommunalt vedtatt plan. Endringene i betingelsene fra Kulturdepartementet har m.a.o. i liten grad fått gjennomslag.

Siden Kulturdepartementet har bestemt at det må foreligge en kommunalt vedtatt plan i henhold til PBL for å utløse spillemidler, ønsket vi også å undersøke om dette er den eneste årsaken eller om de også ønsker å se idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv i et bredere folkehelseperspektiv. På dette spørsmålet er de i stor grad enige i den siste påstanden; de ønsker å se idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv i et bredere folkehelseperspektiv.

4.3.5. Hvilke tema inngår i KIF-planen og på hvilken måte gir KIF-planen føringer for videre planarbeid?

Det at KIF-planen, slik vi viste foran, brukes utover det å utløse spillemidler, blir også underbygget når vi ser hvilke temaer som inngår i planene ifølge de planansvarlige. Så å si alle KIF-ansvarlige oppgir at deres planer inneholder idrett, men friluftsliv og fysisk aktivitet er også med i de fleste planer. Folkehelse er i noe mindre grad et tema. Noen få planer tar også for seg grønnstruktur og natur/ biologisk mangfold.

I veiledningen fra Kulturdepartementet (2014) anbefales det at KIF-planene bør gjøre rede for koblingen til andre planer, og det legges vekt på at KIF-planen skal samordnes med annen kommunal planlegging. Det fremkom i den kvalitative studien (Thorén et al 2016) at dette i liten grad ble fulgt opp, og vi ønsket å finne ut om dette stemte på landsbasis. Litt over halvparten av de KIF-ansvarlige oppgir i denne undersøkelsen at deres planer ikke gir konkrete føringer for nærturtiltak i kommuneplanens arealdel. Dette gir m.a.o. støtte til det som fremkom i den kvalitative studien. KIF-planene gir imidlertid til en viss grad føringer for andre typer planer som f.eks. i forbindelse med boligutbygging, i forbindelse med arealbruksformål grønnstruktur, og knyttet til planbestemmelser og arealplanenes retningslinjer.

4.4. Finansiering og gjennomføring av nærturtiltak

4.4.1. KIF-planene og finansiering

En av hovedkonklusjonene fra den kvalitative studien (Thorén et al 2016) var at spillemidlene i dag trass i myndighetenes intensjoner, ikke blir benyttet i særlig stor grad for å fremme nærturtiltak. Det har derfor vært et viktig poeng i foreliggende rapport å finne ut om dette er tilfelle på landsbasis. I tillegg er det også interessant å få innblikk i hvorfor spillemidlene eventuelt ikke er så viktige, og hvilke andre finansieringskilder som blir benyttet.

Det viser seg at ca. 2/ 3 av kommunene som deltok i undersøkelsen oppgir at de søker om spillemidler til dette formålet, mens 1/ 3 av dem svarte nei. Sammenlignet med andre finansieringskilder er spillemidlene også den desidert viktigste og er den de i ganske stor grad benytter, og med de statlige friluftslivsmidlene som fylkeskommunene håndterer på andreplass. Men de KIF-ansvarlige oppgir også at de til en viss grad benytter midler fra Gjensidigestiftelsen og i

noe mindre grad midler fra Sparebankstiftelsen og SMIL-midler (Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket).

Denne studien har m.a.o. vist at spillemidlene ser ut til å være av større betydning for nærturtiltak enn det den kvalitative undersøkelsen ga inntrykk av (Thorén et al 2016). Men likevel er det rundt regnet 1/3 av kommunene som ikke bruker denne muligheten. Spørsmålet er hvorfor spillemidlene eventuelt ikke blir brukt? Hovedårsaken som oppgis, og som de spillemiddelansvarlige i ganske stor grad er enige i, er påstanden om at de ikke får søknader fra lag og foreninger. Vi har også avdekket at det er tendenser til at mindre og spredtbefolkede kommuner oppgir at "spillemidlene utgjør kun en liten del av finansieringen» dvs. at manglende kommunal/lokal finansiering er en årsak. For mer tettbefolkede kommuner er det en tendens til at eiendomsforholdene gjør at de ikke får tak i arealene.

Man kan søke om spillemidler til nærturtiltak både innenfor *den ordinære ordningen* og den såkalte *nærmiljøanleggsordningen*. Forskjellen ligger i kravene til standard (opparbeidingsgrad, lengde på stier, dekke, belysning osv.) og søknadsprosedyre som er enklere for nærmiljøanlegg. Den kvalitative studien (Thorén et al 2016) avdekket at det så å si bare ble søkt om midler innenfor den ordinære ordningen. Forliggende undersøkelse gir ikke noe entydig svar på om kommunene velger den en eller den andre ordningen, men det er en tendens til at de er noe mer enige i påstanden om at de søker om midler til kostnadskreven nærturanlegg.

I veilederen fra Kulturdepartementet (2014) blir det anbefalt at KIF-planen bør inneholde et prioritert handlingsprogram for utbygging av idretts- og friluftsanlegg. I den kvalitative studien avdekket vi at nærtur i stor grad var prioritert i målene til de 15 KIF-planene som ble undersøkt, men vi fant prioriteringer til formålet i handlingsprogrammene kun i fem av dem (Thorén et al 2016). Vi har derfor fulgt opp dette temaet, og spurte bl.a. de KIF-ansvarlige om KIF-planene gir føringer for investeringer og driftskostnader knyttet til nærturtiltak, og om det er satt av midler til nærturtiltak i kommunenes handlingsprogram. Litt over halvparten av de KIF-ansvarlige svarte ja på det første spørsmålet. På det andre spørsmålet om midler til nærturtiltak i handlingsprogrammet svarte bortimot halvparten nei og litt flere enn 1/10 visste ikke. Tendensen er at små og spredtbygde kommuner i mindre grad har satt av midler til nærturtiltak i handlingsprogrammene sine.

En konklusjon på dette er at nærturtiltak ser ut til å tape i konkurransen om kommunenes prioriteringer av økonomiske virkemidler. Her ser det ut til å være en viss avstand mellom ordførernes påstand om at politikeren i ganske stor grad er enige i at de prioriterer nærtur i kommunens økonomiplan og prioriteringer i KIF-planen.

4.4.2. Idrettsråd og interkommunale friluftsråd og finansiering av nærturtiltak

Idrettsråd og interkommunale friluftsråd er sentrale for gjennomføringen av nærturtiltak i mange kommuner. Vi ønsket derfor å få et innblikk i hvordan slike organisasjoner representert ved de interkommunale friluftsrådene og idrettsrådene finansierer arbeidet. På spørsmål om deres råd inkludert de lokallag rådet representerer, har søkt om midler til tiltak som fremmer turgåing i nærmiljøet svarte alle de interkommunale friluftsrådene ja. Idrettsrådene søker i langt mindre grad på spillemidler til dette formålet, og bare litt over 40% av dem svarte ja på samme spørsmål.

Det finnes også en rekke andre finansieringsordninger tilgjengelig som vist foran, og både idrettsråd og interkommunale friluftsråd benytter alle de ulike mulighetene vi oppga, men i ulik grad. For idrettsrådene har dugnad størst betydning, mens de statlige friluftslivsmidlene via fylkeskommunens har størst betydning for de interkommunale friluftsrådene. Begge disse kildene må karakteriseres som svært viktige. Utover dette oppgir begge råd at spillemidlene er ganske viktige. I varierende

grad oppgir de også midler fra Gjensidigestiftelsen og Sparebakstiftelsen som de bruker i ulik grad. Midler fra ordningen Miljøtiltak i landbruket ser ut til å ha minst betydning for begge råd.

4.5. Hvilke tiltak blir prioritert og hvilke forslag blir fremmet?

Det viktigste i hele prosessen med å planlegge for nærturtiltak er at tiltakene blir gjennomført, og at de treffer behovene til brukerne. Vi har derfor spurt de KIF-ansvarlige om hvilke tiltak som kommunene har satset på i KIF-planene, hvilke tiltak friluftsrådene som utførere av tiltak har søkt på og ikke minst hvilke tiltak organisasjoner (interkommunale friluftsråd og idrettsråd) og de lovpålagte rådene har fremmet. Vi har rangert materialet etter en «fem på topp skala». Det viser seg at opparbeiding av stier og turveger kommer på første eller andreplass for alle de nevnte aktørgruppene. Skilting/ informasjon og universell utforming befinner seg også i stor grad på «topp fem lista». Andre tiltak som i stor grad er prioritert, er skilting og informasjon og universell utforming. Øvrige tiltak som et flertall av de nevnte gruppene har oppgitt at de har foreslått eller satset på, er benker og til en viss grad opparbeiding av målpunkt for lek og aktivitet.

Prioriteringene i KIF-planen ser i stor grad ut til å følge opp de forslagene som de lovpålagte rådene, de interkommunale friluftsråd og idrettsråd har fremmet. Det gjelder i særlig grad opparbeiding av stier og turveger og universell utforming. Skilting og informasjon er også viktig i KIF-planene og ser ut til å være prioriterte tiltak både interkommunale friluftsråd og idrettsråd. Dette tiltaket er i langt mindre grad fremmet av de lovpålagte rådene. Opparbeiding av målpunkt for lek og aktivitet er det også satset på i ganske mange KIF-planer, og et tiltak som mange interkommunale friluftsråd har fremmet. Dette tiltaket har langt mindre betydning for de lovpålagte rådene. Trafikksikkerhet er et tiltak som kun er prioritert blant «topp fem» av elderråd og personer med nedsatt funksjonsevne. Brøyting strøing er blant «topp fem» kun blant elderråd. For øvrig kan det nevnes at de interkommunale friluftsrådene i ganske stort omfang har fremmet forslag om skjøtsel/pleie av vegetasjon. Dette er det lite interesse for blant de andre organisasjonene.

Dette viser at det er enighet om en del sentrale tiltak, men det viser også at ulike brukergrupper ikke vektlegger likt. Noen av disse gruppene er ikke nødvendigvis nok på banen i planprosessene for nærtur. Dermed blir ikke deres behov i tilstrekkelig grad ivarettatt.

4.6. Hva påvirker prioriteringer og hva hindrer gjennomføring av nærturtiltak

Innledningsvis avdekket vi at nærtur og nærturtiltak synes å ha stor støtte i kommunene både politisk, administrativt og slik frivillige organisasjoner og lovpålagte råd ser det. Vi har også sett at det gjennomføres et omfattende arbeid rundt om i landets kommuner. Avslutningsvis ønsker vi å nyansere bildet, bl.a. for å konkretisere mulige forbedringspotensialer. Vi har derfor spurt de KIF-ansvarlige som blant våre informanter er de som oftest har mest å gjøre med nærturtiltak, om hvor enige de er i hva som kan forklare prioriteringer i kommunene og hva de opplever som de største hindringene. De ble spurt om å ta stilling til påstander om at a) friluftslivsinteressene ikke engasjerer seg, b) at idrettsorganisasjonene vinner lettere fram, c) får ikke tilgang til arealene grunnet eiendomsforhold, d) kommunens midler er bundet opp til andre tiltak for fysisk aktivitet, e) tilstrekkelig med turveier der folk bor og f) liten politisk interesse. Ingen av påstandene ser ut til å veie tungt som forklaring. Nærmere analyser viser at det er tendenser til at mindre tettbygde kommuner sier at de har tilstrekkelig med turveier og turstier der folk bor. Mer tettbygde kommuner oppgir som forklaring på (manglende) prioriteringer at de ikke får tilgang til nærturarealene p.gr. av eiendomsforholdene. Vi har også spurt de KIF-ansvarlige om hva de anser som den største hindringen for å kunne få til nærturtiltak. Slik de ser det, er for lite tid til å arbeide med slike tiltak den største bøygen. Her er de ganske enige i at dette er en hindring. De er også i ganske stor grad enige i at mangel på finansiering er en hindring.

5. Konklusjon og forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid

5.1. Konklusjon

Hovedkonklusjonene fra denne spørreundersøkelsen om nærturarbeidet på regionalt og kommunalt nivå er:

- 1) *Nærtur prioriteres, men den strategiske forankringen er svak og planene lite forpliktende*
- 2) *Arealplanlegging for nærtur er svakt forankret både i kommunene og fylkeskommunene og potensialet som ligger i de fylkeskommunale og kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet utnyttes ikke fullt ut*
- 3) *Det er behov for å styrke planleggings- og gjennomføringskompetansen i nærturarbeidet, og det er behov for organisering av arbeidet på en måte som i større grad ivaretar temaets tverrsektorielle karakter*
- 4) *Sammenhengen mellom de fylkeskommunale og de kommunale planene for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv er for svak, og den fylkeskommunale planen gir i for liten grad føringer for de kommunale planene*
- 5) *Det tas lett på medvirkning i nærturarbeidet - høring er den vanligste metoden*
- 6) *Nærturarbeidet bygger på lite systematisk faglig kunnskap i kommunale og fylkeskommunale administrasjoner*
- 7) *Spillemidlene er den viktigste finansieringskilden for nærturtiltak*
- 8) *Opparbeiding av stier og turveier prioriteres, men også skilting og universell utforming vektlegges. Det er i hovedsak samsvar mellom det KIF-planene prioriterer og de tiltakene friluftsråd, idrettsråd og lovpålagte råd fremmer. Men det er også forskjeller i prioriteringer der særlig de lovpålagte rådene ikke får gjennomslag. Dette kan skyldes manglende medvirkning fra disse rådene*
- 9) *Det foregår et omfattende opplysningsarbeid fra fylkeskommunenes side. Spørsmålet er om opplysningsarbeidet gir tilstrekkelig med resultater, og om informasjonen er godt nok samordnet og målrettet. Denne undersøkelsen kan tyde på at det er et utviklingspotensial på dette området både når det gjelder målgruppe og hva en skal informere om*

5.2. Forslag til forbedringer i fylkeskommunalt og kommunalt nærturarbeid

Følge opp Handlingsplanen for friluftsliv som vektlegger at friluftsliv skal få en bredere plass i kommunal og regional planlegging ved at

- *politikere og planleggere i regional og lokal forvaltning får økt kunnskap om nærturarbeidets betydning for folkehelse, trivsel, lokal tilhørighet og samfunnsøkonomi*
- *fylkeskommuner og kommuner synliggjøre nærtur og friluftsliv som tema i deres planstrategier*
- *fylkeskommuner og kommuner følger opp nærtur og friluftsliv i videre kommunal planlegging.*
- *kommunene oppfordres til å følge opp pålagt kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder der dette ennå er mangelfullt. Dette er et viktig redskap for planlegging av lokale turstier*
- *kommunene involverer seg i regjeringens nye prosjekt for «Planlegging, opparbeiding, skilting og merking av sammenhengende nettverk av ferdselsårer for friluftsliv i kommunene»*

- *fylkeskommunal og kommunal planlegging* for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv osv. styrkes og videreutvikles. Veiledningsmaterialet fra Kulturdepartementet oppdateres og konkretiseres
- *alle landets kommuner* utarbeider analyser og grønnstrukturplaner, sti- og løypeplaner.
- *alle landets fylkeskommuner* oppfordrer kommunene til å innpasse «grønn strek» tilknyttet byer og tettsteder i kommunale planer og at dette følges opp lokalt
- *det arbeides for å legge inn indikatorer i folkehelseprofilene* om andel av innbyggerne som bor mer enn 500 meter unna sammenhengende turveinett og allment tilgjengelige grøntområder

Sørge for mer målrettet organisering av nærtur- og friluftslivsarbeidet og øke kompetansen ved å

- *klargjøre* nærtur og friluftsliv som et tverrsektorielt ansvar i større grad både i fylkeskommunene og kommunene
- *styrke* friluftslivskompetansen i kommunene
- *styrke* planleggings- og gjennomføringskompetansen i planarbeidet for nærtur og friluftsliv både fylkeskommunalt og kommunalt
- *sørge for* at kommunale avdelinger med operativt ansvar for å utføre tiltak, eller som bistår frivillige, i større grad blir involvert, både i planfasen og i gjennomføringsfasen

Sørge for reell medvirkning der alle parter får like vilkår ved å

- *styrke kompetansen* tilknyttet medvirkningsprosesser både fylkeskommunalt men særlig kommunalt
- *utnytte og styrke de verktøyene* som eksisterer som f.eks. «Barnetråkk» og de som er under utvikling f.eks. «Folkeetråkk»
- *oppfordre alle landets kommuner* til å etablere aktivitetsråd eller friluftsråd for å samle lokale friluftslivsinteresser
- *involvere* de lovpålagte rådene, lokale velforeninger og andre som i for liten grad deltar i planprosessene om betydningen av turgåing i nærmiljøet og hvordan de kan fremme sine ønsker

Utvikle metodikken for å styrke kunnskapsgrunnlaget slik at kunnskapen ivaretar befolkningens behov for nærturtiltak på en systematisk og transparent måte slik at

- *kvalitative data fra medvirkningsprosesser sammenstilles med administrasjonenes ekspertmetoder* basert på kunnskaper om den fysiske arenaen, lokal folkehelsestatistikk, sosioøkonomiske forskjeller o.l.

Bedre kunnskapsoverføring og formidling om nærtur både fylkeskommunalt og kommunalt ved at

- *fylkeskommunene* utvikler en mer samlet strategi for formidling av hvordan nærturarbeidet kan drives både overfor kommunene, blant de frivillige organisasjonene og ikke minst politikerne
- *kommunene* informerer lokale lag og organisasjoner og ikke minst de lovpålagte rådene om hvordan de kan drive nærturarbeid og hvilke økonomiske virkemidler som finnes

Sørge for at tiltakene blir fulgt opp i handlingsplanen for fysisk aktivitet som kommer i 2019

Litteratur

Bergem, R., Hanche-Olsen, M., Ouff, S. M., Aarflot, U., Helgesen, M. K., Vestby, G.-M. (2010) Partnarskap for folkehelse og Helse i plan. Sluttrapport. Møreforskning Volda rapport nr. 7. ISBN/ISSN: 978-82-7692-306-3 1891-5981

Bergem R, Dahl S. L., Olsen G.M., Synnevåg S. (2018) Nærmiljø og lokalsamfunn for folkehelse. Delrapport 2 frå evalueringa av satsinga Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmar folkehelse. Rapport – nr. 87/2018 Høgskulen i Volda

Breivik, G og Rafoss K. (2012) Fysisk aktivitet; omfang, tilrettelegging og sosial ulikhet – en oppdatering og revisjon. NIH og Høgskolen i Finnmark

Breivik, G. & Rafoss, K. (2017). Fysisk aktivitet: omfang, tilrettelegging og sosial ulikhet. Hentet fra: [https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1343/IS-0613%20Rapport%20Helsedirektoratet%20\(3a\).pdf](https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1343/IS-0613%20Rapport%20Helsedirektoratet%20(3a).pdf)

Folkehelseloven. (2011). Lov om folkehelsearbeid av 24. juni.2011. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

Hansen, B. H., Anderssen, S. S., Steene-Johannessen, J., Ekelund, U., Nilsen A. K., Andersen, I. D., Dalene, K. E., & Kolle, E. (2016). Fysisk aktivitet og sedat tid blant voksne og eldre i Norge – Nasjonal kartlegging 2014-2015 (IS- 2367). Hentet fra: <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/991/Fysisk%20aktivitet%20og%20sedat%20tid%20blant%20voksne%20og%20eldre%20i%20Norge%202014-15.pdf>

Høydahl, E. (2017). Ny sentralitetsindeks for kommunene. Notater 2017/40. Statistisk sentralbyrå. ISBN 978-82-537-9627-7

Kommunal – og moderniseringsdepartementet (2016). Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver (Meld. St. 22 2015- 2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcdb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

Kulturdepartementet. (2015). Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/idrett/publikasjoner/veileder_kommunal_planlegging_for_idrett_og_fysisk_aktivitet_2014.pdf

Meld. St. 26 2011- 2012. Den norske idrettsmodellen Kulturdepartementet. (2012). (Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf9142d54e344608cc20d4e5fa752e0/no/pdfs/stm201120120026000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 19 2014- 2015 Folkehelsemeldingen: mestring og muligheter. Helse – og omsorgsdepartementet. (2015). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fe0d990020b4e0fb61f35e1e05c84fe/no/pdfs/stm201420150019000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 18 (2015–2016) Friluftsliv — Natur som kilde til helse og livskvalitet. Klima- og miljødepartementet (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9147361515a74ec8822c8dac5f43a95a/no/pdfs/stm201520160018000dddpdfs.pdf>

Nordh, H., Vistad, O.I., Skår, M., Wold, L. C. & Bærum, K. M. (2017). Walking as urban outdoor recreation: Public Health for everyone. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 20: 60 – 66. Ouff,

Plan – og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningslovenM>.

St.meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Helse- og omsorgsdepartementet

SSBs levekårsundersøkelse (2017) Statistisk sentralbyrå. (2017b). Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid>

Statistisk sentralbyrå. (2017c). Åtte av ti går i skog og fjell. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/atte-av-ti-gar-i-skog-og-fjell>

Statens seniorråd (2011) Eldrerådets oppgaver og funksjon: en veileder i eldrerådsarbeid. <https://seniorporten.no/dokumenter/Eldrer%C3%A5dets%20oppgaver.292371.pdf>

Thorèn, K. H., Skjeggedal, T. & Vistad, O. L. (2016). Kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet. Om spillemidlenes betydning for å etablere turveier og turstier i nærmiljøet (NINA kortrapport: 26). <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2405490>