

Planlegging for helse og trivsel – hva gjør Kommunal- og moderniseringsdepartementet?

Michael 2018;15: 112–9.

Plan- og bygningsloven pålegger alle som planlegger å fremme befolkningens folkehelse og motvirke sosiale helseforskjeller. Plan- og bygningsloven gir muligheter for å planlegge for helse og trivsel. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er landets øverste myndighet på forvaltning av denne loven. Planavdelingen i departementet bidrar gjennom utviklingsprogram, veiledning og nettverksarbeid til kompetanseheving og kunnskapsformidling, der folkehelseaspektet er i fokus indirekte eller direkte.

Utviklingsprogram

Planavdelingen, som er ansvarlig for plandelen av plan- og bygningsloven, ble flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014. Planavdelingen har hatt ulike utviklingsprogram i mange år. Utviklingsprogrammene har vært rettet mot miljøvennlig byutvikling som *Miljøbyprogrammet* (1993–2000), *Pilotprosjekter for miljøvennlig byutvikling* (2003–2006), *Program for miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene* (Tettstedsprogrammet) (2001–2005) og *Framtidens byer* (2008–2014). De har alle tatt for seg ulike elementer knyttet til bærekraftig og miljøvennlig byutvikling og bedre bymiljø, blant annet redusert privatbiltrafikk, offentlig kommunikasjon, flere gang- og sykkelveier, opprustning av utearealer og parker, etablering av nye parker, møteplasser og andre tiltak som har bidratt til mindre lokal forurensning og støy og økt mulighet for fysisk og sosial aktivitet.

Plansatsing mot store byer (2013–2017) hadde som målsetting å styrke kompetanse og kapasitet til sentrale aktører i deres arbeid med å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling. Plansatsingen skulle ha fokus på viktige plangrep for god byutvikling som er å samordne areal-, bolig- og transportpolitikken, kombinert med at urbane kvaliteter vektlegges, noe som også

innebærer aktivitetsfremmede nærmiljø og byer. Departementet følger nå opp disse prinsippene blant annet gjennom arbeidet med byutviklings- og byvekstavtaler (2018-).

I departementets arbeid med temaet universell utforming i planlegging har vi kontakt med flere departementer, direktorater og fylkeskommuner og kommuner. Prinsippet for den nasjonale strategien for universell utforming av samfunnet handler også om planlegging for helse og trivsel; alle kan delta på lik linje, uavhengig av fysisk og sosiale evner og situasjon.

For å gjennomføre mange av de tiltakene for at samfunnet skal bli tilgjengelig for alle, gjøres planlegging. Mange av tiltakene gjør det også lettere for alle å være fysisk aktive og delta i det sosiale livet.

Også departementets arbeid med områdesatsinger, som Groruddalsatsingen i Oslo som startet opp i 2007, har bedret folkehelse og utjevning av sosial ulikhet i helse, samt gitt bidrag til trivsel, blant annet gjennom medvirkning og deltakelse for inkludering. Områdesatsingen har hatt et mye bredere fokus, men her beskrives det tiltak som er relevante for trivsel og helse. Det har vært gjennomført en rekke tiltak for å skape aktivitetsfremmende lokalmiljø gjennom opprusting av uteområder, etablering av nye parker, gang og sykkelveier, etablering av et mangfold av møteplasser for økt samkvem og trivsel, og gjennomføring av et rikt antall aktivitetstilbud for å øke den fysiske aktiviteten i befolkningen. Det gjennomføres områdesatsinger i andre byer også, som for eksempel i Drammen, Stavanger, Trondheim, Bergen og Sarpsborg. Mange områdesatsinger skjer i regi av kommunen selv, og noen er Kommunal- og moderniseringsdepartementet delaktig i.

Nettverk og samlinger for erfaringsoverføring og veiledning

I alle utviklingsprogrammene har Planavdelingen etablert nettverk. Nettverkene har møtt 1-3 ganger per år, avhengig av program og tema. I nettverkene har man fått presentert erfaring fra kommuner og fylkeskommuner, formidling av tilegnet kunnskap og presentasjoner av utprøving av nye modeller for planlegging, styring og gjennomføring. I nettverkssamlingene presenterer ulike aktører sine erfaringer.

Noen nettverk består av administrativt ansatte i planavdelinger, tekniske etater og andre etater i kommunene, eller regionalt. I andre nettverk deltar i tillegg politikere, både i posisjon og opposisjon, sammen med kommunalsjefer og andre ledere regionalt og kommunalt. Denne kombinasjonen med representanter fra administrasjonen og politikere er også vært svært nyttig. I disse samlingene får alle den samme informasjon og kunnskapstilfang, og de hører hverandres erfaringer, synspunkter og løsningsforslag.

Dette gjelder også på tvers av sektorer, kommunegrenser og forvaltningsnivå. Det er nyttig for senere samarbeid. Nettverkene gjør også at det oppleves enklere å ta kontakt med andre i kommunen, andre kommuner eller fylkeskommunene for ytterligere erfaringsinnhenting. Departementet har mottatt mange tilbakemeldinger om at slike nettverkssamlinger er høyt verdsatt og oppleves nyttige.

Planavdelingen gjennomfører årlig også nettverkssamlinger for planleggere i fylkeskommuner (regionale planer), og for kommunale planleggere. Videre arrangeres samlinger for de i fylkeskommunene og hos fylkesmennene som er ansvarlig for veiledning i planlegging for kommunale planleggere. Vi samarbeider med andre departementer og andre statlige aktører og representanter for målgruppen i programutforming. På denne måten vil det siste av politiske signaler og faglige utfordringer presenteres, som eventuelle endringer i plandelen av plan- og bygningsloven. I nettverkssamlingene gis det veiledning i hvordan loven skal tolkes, forstås og hvordan man skal planlegge i tråd med loven.

I arbeid med utviklingsprogram og nettverk får Planavdelingen jevnlig tilbakemeldinger om hvordan lov- og regelverk praktiseres, oppleves og fungerer. Dette er nyttig i forbindelse med departementets lovutviklingsarbeid og utarbeidelse og oppdateringer av veiledningsmateriale.

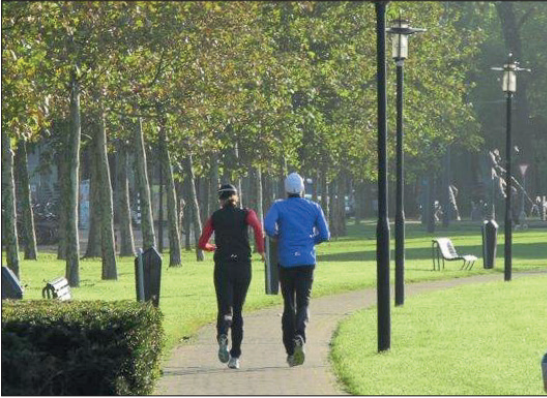
Departementet ved Planavdelingen er også partner i Forum for Stedsutvikling, som har fokus på mindre byer og tettsteder. Dette er også en av møteplassene våre der vi fremhever planlegging som nøkkelen til bedret folkehelse og trivsel.

Konferanser

I tillegg arrangerer departementet årlig regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene. Det er en dialogkonferanse mellom representanter for regjeringen og landets fylkesordførere og fylkesrådsledere. I disse konferansene er dialogen knyttet til aktuelle problemstillinger som fylkeskommunene ønsker å diskutere med regjeringen, og aktuelle politiske temaer som regjeringen ønsker å diskutere med fylkeskommunenes politiske ledere. Gjentatte ganger har det vært rettet oppmerksomhet om bedring av folkehelse, utjevning av sosial ulikhet i helse, behov for tiltak og plangrep.

Departementet arrangerer med ulike mellomrom også andre konferanser, alene eller med andre departementer, eller deltar med innlegg på forskjellige konferanser. Planavdelingen omtaler ofte bedring av folkehelse, tiltak for og planlegging for utjevning av sosial ulikhet i helse og trivsel i sine innlegg. Representanter fra avdelingen har også deltatt på samlinger

Eksempler på planlagt tilrettelegging for helse og trivsel:



Figur 1: Joggestier i parken. (Foto: MD)



Figur 2: Trygge forhold for å sykle. Stavanger 2016. (Foto: Jan Hausken)



Figur 3: Oppkjørte skiløyper og muligheter for å få kjøpt vaffel og solbærtoddy trekker nordmenn opp av sofaen! (Foto: Øivind Larsen 2018)

for eksempel folkehelsekoordinatorer og kommunale planleggere som arbeider med tema som universell utforming av samfunnet.

Veiledere

Departementet har ansvar for å gi veiledning om hvordan plan- og bygningslovens regelverk er å forstå. Formålet med veiledningen om plan- og bygningsloven er å sikre riktig lovforståelse, belyse formålet med bestemmelsene, sikre god praksis, at lov- og forskriftstolkninger gjøres forsvarlig og at like saker behandles likt, samt at saksbehandlingen blir effektiv. Departementets veiledning knyttet til plandelen av plan- og bygningsloven kan ha ulik form. Retningslinjer og veiledning med høyeste rang har lovforarbeider og komitéinnstillinger, samt rettspraksis. Annen skriftlig veiledning fra departementet kan gis i form av nasjonale forventninger, statlige planbestemmelser og planretningslinjer, rundskriv og retningslinjer, tolkingsuttalelser, temaveiledere og strategidokumenter. Rundskriv og retningslinjer fra departementet vil gjerne inneholde en fortolkning og presisering av hvordan departementet ønsker at bestemmelser i lov eller forskrift skal forstås og praktiseres.

Veiledere er i utgangspunktet ikke rettslig bindende, men ment som anbefaling og tilråding på hvordan en lov, forskrift eller rundskriv kan eller bør praktiseres. I en veileder knyttes regelverket ofte opp til den praktiske hverdagen, ofte gjennom eksempler. Faglige retningslinjer er også vanligvis av veiledende karakter.

I utformingen av veiledere samarbeider departementet med andre departementer, fagdirektorat, fagmiljø, fylkesmenn, fylkeskommuner og andre instanser for at veiledningene skal være så forståelige og praktiske som mulig. Slikt samarbeid er også nyttig for å innhente og presentere konkrete eksempler på praksis. I tillegg har sektormyndighetene også ansvar for å veilede om hvordan deres interesser skal ivaretas i planer etter plan- og bygningsloven og i samspill med respektive sektorlover. Slik kan Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet utarbeide egne veiledere om folkehelseperspektivet.

Håndbøker er veiledere som ikke er rettslig bindende eller gir instruks, men kan bidra til en ønsket praksis i planlegging som gjennomføres av kommunen eller andre for å oppnå nasjonale mål o.l. Den siste håndboka innen planlegging fra departementet er *Byromshåndboka*. Byromshåndboka er en idéhåndbok i praktisk planlegging for å skape byromsnettverket, et nettverk av stier, gater, veier og byrom som øker muligheten for ferdsel, møteplasser, fysisk aktivitet, gir levende byer og tettsteder og hever attraktiviteten. Den er nå en del av fagplanene i flere typer utdanninger, blant

annet på NMBU og på Arkitekthøyskolen i Oslo. Departementet har presentert håndboka for alle fylkeskommunene til bruk i sin veiledning for kommunale planleggere.

Veiledere ligger på www.planlegging.no og blir i varierende grad trykket og distribuert.

Innspill til regjeringens handlingsplaner, stortingsmeldinger, strategier og lovverk m.v.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet bidrar til regjeringens mange handlingsplaner, stortingsmeldinger, strategier m.v. med innspill om hvordan man kan bruke plan- og bygningsloven for å planlegge for helse og trivsel. Dette er gjort for eksempel i *Folkehelseloven* (2011), *Handlingsplan for fysisk aktivitet* (i regi av Helse- og omsorgsdepartementet), *Folkehelsemeldingen* (Meld. St. 19 (2014–2015) og Meld. St 18 *Bærekraftige byar og sterke distrikt* (2016–2017) (ført i pennen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet). I tillegg er det mange pågående prosesser som ikke kan listes opp før de er lagt frem offentlig.

Departementets kontakt med fylkeskommuner og kommuner m.fl.

I vårt daglige arbeid i departementet får Planavdelingen henvendelser fra «det ganske land». I vår muntlige eller skriftlige kontakt gir vi veiledning, informasjon og/eller formidler kontakt med andre som kan bidra med å svare på spørsmål, eller presentere erfaringer som kan bidra til bedre planlegging for helse og trivsel.

Priser for god miljøvennlig og attraktiv by- og stedsutvikling:

Miljøverndepartementet etablerte Miljøbyprisen i 2002. Den første vinneren av prisen var Kristiansand kommune, som ble premiert for sitt miljøarbeid i byen med fokus å skape tilgjengelighet for alle og bedret kollektivtransport og sykkelveinett. Miljøbyprisen hadde ulike temaer fra år til år, der folkehelseperspektiv inngikk direkte eller indirekte i temaet. Da Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble opprettet, og Planavdelingen ble overført til dette nye departementet, ble Kommunal – og regionaldepartementets pris *Attraktiv stad* og Miljøverndepartementets Miljøbypris slått sammen til *Attraktiv by – Statens pris for bærekraftig by- og stedsutvikling*. Prisen for Attraktiv by skal belønne planlegging og gjennomføring av bærekraftig by- og stedsutvikling med høy kvalitet. Alle tre dimensjoner ved bærekraftsbegrepet skal tillegges vekt; økonomisk, sosialt, miljømessig. Det er utnevnt en uavhengig jury som vurderer nominerte og velger ut vinner. www.attraktivby.no.



Figur 4: Trondheim ble prisbelønnet for sin integrering av det store St. Olavs Hospital i bymiljøet. (Foto: Øivind Larsen 2016)

I 2015 gikk statens pris for attraktiv by til Trondheim kommune, og sykehuset St. Olavs hospital for lokalisering av sykehuset som en del av byen, med kvartalsstruktur som en forlengelse av den allerede etablerte byen, med gode traséer og gangveier, og utvidet det eksisterende og etablert omfattende kollektivtransport til og fra og forbi sykehuset for å lette adkomsten. Lokalisering av sykehuset i sentrum er spesielt viktig i et folkehelseperspektiv, fordi det gir mange mulighet for å gå eller sykle til arbeidsplassen. I tillegg reduseres biltrafikk og støy og støvforurensning.

I 2016 vant Bodø for sitt arbeid med sentrum, både med hensyn til flere boliger i sentrum, gangveier langs sjøen og mere handel og aktiviteter i sentrum og arbeidet med en utvidelse av byen til også å inkludere frigjort flyplassareal.

Jeg vil også trekke prisvinneren for 2017; Fredrikstad. Fredrikstad utmerker seg på noen viktige områder som juryen mener andre byer og tettsteder kan la seg inspirere av. Det ene er at satsingen på gratis ferge som binder bydelene Gamlebyen i øst, sentrum i midten og Kråkerøy i sør sammen på en naturlig og inkluderende måte. Det andre er byens offensive satsning på sentrum som har gitt resultater. Det tredje er måten kommunen,

i samarbeid med andre aktører, tar i bruk forskning og ny kunnskap i sin måte å jobbe på, skriver juryen i sin begrunnelse. Gratis kollektivtransport med byferga er et innovativt grep for å øke bruken og oppslutningen om byen, og øker andelen som kan komme seg til byen og jobben til fots eller sykkel øker betraktelig.

*Hilde Moe,
Seniorrådgiver
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Hilde.Moe@kmd.dep.no*