

# Helseplanlegging i kommunene

*Michael 2006;3:181–92.*

## **Sammendrag**

*Hensynet til helse kommer stadig sterkere inn i kommunenes planarbeid. For kommuneplanen gjelder dette både for samfunnsdelen og arealplandelen. Her brukes Larvik kommune i Vestfold som eksempel for å belyse problematikken og å diskutere konsekvenser og mulige tiltak.*

## **Kommunen – en oppdelt aktør**

Kommunen har mange ansvarsområder som berører helse. For de fleste innbyggerne er nok kommunens ansvarsområde på dette feltet forbundet med helsetjenestene. Kommunens arealforvaltning har ikke i samme grad vært benyttet som en arena for det forebyggende helsearbeidet. Det er i ferd med å endres.

De nye forskriftene om konsekvensutredninger som trådte i kraft i april 2005 og Miljøverndepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets satsing «Helse i plan» har satt forebyggende arbeid på agendaen, også for arealplanleggerne. Det at helse settes på dagsordenen, gir arealplanleggere nye utfordringer i form av utvidet behov for kunnskap, metoder, arbeidsmåter, nettverk og medvirkningsprosesser. Som eksempler skisseres her en del av de problemstillingene som Larvik kommune står overfor i dag, når helse skal integreres mer i arealplanleggingen.

## **Plan og bygningsloven – paraplyen for «alle» interesser**

At nye hensyn skal innarbeides i arealplanleggingen er for så vidt ikke noe nytt. Det har vært en systematisk trend de siste 10–15 årene at stadig flere hensyn skal ivaretas innenfor rammen av plan- og bygningsloven. Også elementer av det forebyggende helsearbeidet, som sikring mot luft- og støyforurensning, har vært innarbeidet i arealplanleggingen siden 1970-tallet.

En samling av problemstillinger som befinner seg innenfor rammen av plan og bygningsloven, gir en definert prosess hvor interessene kan veies i forhold til hverandre. Loven inneholder også bestemmelser om medvirkning. De formelle prosessene gir dermed en mulighet for deltakelse fra dem som berøres (selv om bestemmelsene i loven må anses som det absolutte minimum).

Samtidig er bestemmelsene i loven generelle nok til at planprosessene kan tilpasses de oppgavene eller utfordringene kommunen står ovenfor. Det gir kommunen en nødvendig mulighet til selv å definere hvordan planprosessen bør være, så lenge minimumskravene i loven er oppfylt.

### **Kommuneplanens samfunnsdel**

«Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder».<sup>1</sup>

Kommuneplanen består av en samfunnsdel som skal angi mål for utviklingen i kommunen og retningslinjer for sektorenes planlegging. Samfunnsdelen er retningsgivende for kommunens virksomhet.

Kommuneplanen skal også inneholde en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser i kommunen. Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende, dvs. at kommunen med hjemmel i planen kan nekte bygge- og anleggstiltak som er i strid med den, eller som vanskeliggjør gjennomføringen av planen. Kommuneplanleggingen skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring.

Kommuneplanens samfunnsdel for Larvik kommune ble vedtatt våren 2006. Folkehelse er et av målene i planen:

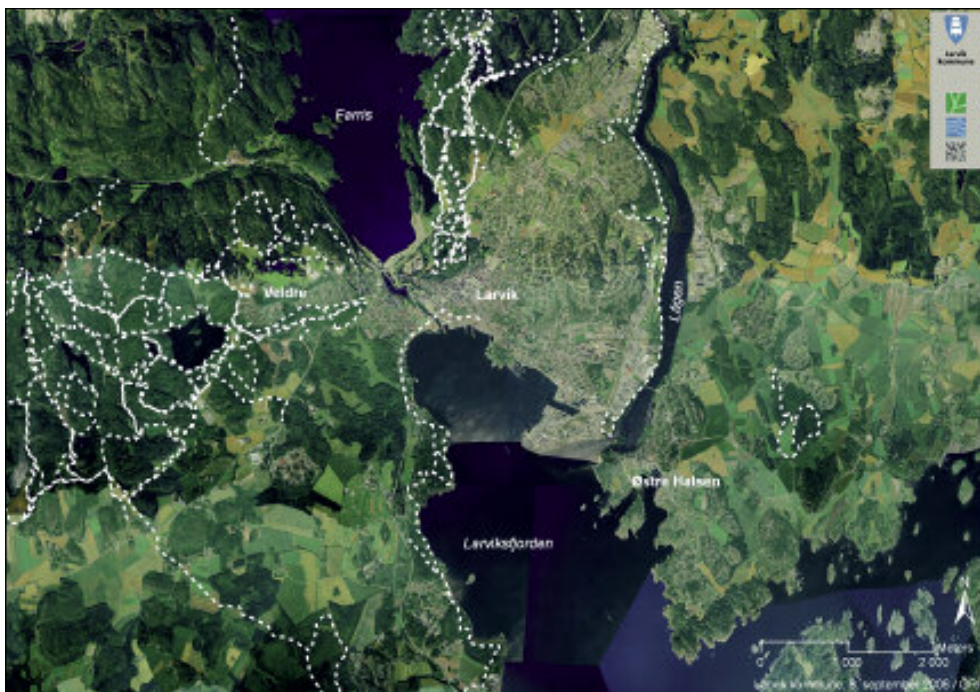
#### *Sosial og kulturell bærekraft*

En god samfunnsutvikling over tid forutsetter at innbyggerne gis like muligheter til å velge sine liv. Dette tilsier at spesielt barn og unges valg i minst mulig grad skal begrenses ut fra foresattes livssituasjon og egne ressurser. Siden målet er like muligheter, må det aksepteres at ulikt utgangspunkt tilsier ulik ressursinnsats.

#### *Oppmerksomhet i perioden rettes mot:*

- Å sikre lik tilgang til samfunnet gjennom universell utforming.
- Å sikre kulturarven gjennom vern og bruk.
- Å styrke folkehelsen ved å tilrettelegge for en fysisk aktiv befolkning.

<sup>1</sup> Plan- og bygningslovens § 20-1, 1. ledd.



*Figur 1: Kartet viser registrerte stier og løyper i de sentrumsnære områdene i Larvik. Kommunen har arbeidet målrettet med tilrettelegging av en kyststi langs Larviksfjorden og en elvesti langs Lågen.*

- Å sikre gode bomiljø gjennom sosial boligbygging.
- Å utvikle mangfold i kulturlivet, som sikrer mulighet til deltakelse for alle.
- Trygge lokalsamfunn.

Også mange av de andre målene i samfunnsdelen knyttet til demokratiutvikling, økologisk bærekraft, økonomisk bærekraft og samfunnsikkerhet, henger direkte eller indirekte sammen med folkehelsen og det forebyggende arbeidet.

Ut fra samfunnsdelen utvikles det en del konkrete prosjekter for å følge opp målene i planen. Et av prosjektene har vært tiltak for å bedre levekårene i Larvik sentrum. Ulikheter i levekår mellom de forskjellige delene av kommunen er bekreftet gjennom offentlige statistikker. Prosjektet er både aksjonsrettet og inneholder en langsiktig strategi. Det omfatter hele den kommunale tjenestekjeden rettet mot levekår for barn og unge og deres familier

i kommunens sentrumsnære områder. Nærmere 35 av kommunens resultatenheter har til nå inngått i prosjektet.

Et annet prosjekt er å digitalisere alle turstier og løyper i kommunen for å kunne publisere turkart både på Internett og som trykte publikasjoner. Kartene skal vise muligheter for fysisk aktivitet, både i de sentrumsnære områdene, og i tilknytning til boligområdene.

Kommunen arbeider også med å etablere nye ferdselsmuligheter, særlig langs sjøen og langs Lågen hvor private bygninger og andre tiltak hindrer ferdsel etter frilufsloven. Registreringer som er gjennomført viser at mange inngrep virker hemmende på ferdselen etter frilufsloven, og at et systematisk arbeid er nødvendig for å sikre allmennheten tilgang, særlig langs kysten.

### **Kommuneplanens arealdel**

Samfunnsdelen er primært rettet mot kommunens egen ressursbruk, og mot koordinering av andre offentlige etaters innsats. Ovenfor private organisasjoner og interessenter har kommunen få virkemidler dersom de ikke ønsker å bruke sine ressurser i tråd med kommuneplanens samfunnsdel. Når det gjelder bruk av arealer, bygninger og andre fysiske anlegg er situasjonen imidlertid annerledes. Kommuneplanens arealdel, og regulerings- og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven, er juridisk bindende, også for private grunneiere og rettighetshavere. Det gir kommunen en mulighet til å sikre de målene i samfunnsdelen som er knyttet til den fysiske utviklingen i kommunen. Samtidig skal plan- og bygningsloven sikre en avveining mellom bruk og vern av arealer. Stadig flere hensyn er derfor de siste tiårene blitt innarbeidet i plan og bygningsloven. Folkehelse er et nytt tema som vil stille de kommunale planleggerne ovenfor store faglige utfordringer.

### **Mål, virkemidler og konsekvenser – hvordan kan helsehensyn ivaretas i arealplanleggingen?**

Arbeidet med den fysiske planleggingen kan beskrives som en ordnet fremgangsmåte med *mål, alternativsvurderinger, konsekvensutredning* og *valg*. Mange teoretikere har påvist at en slik systematisk fremgangsmåte ikke alltid følges (1-3).

En av hensiktene med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å institusjonalisere en systematisk fremgangsmåte i planleggingen. Bestemmelsene om konsekvensutredninger innfører derfor både et krav om vurdering av alternativer og en systematisk vurdering av konsekvensene før en beslutning kan fattes. En integrering av folkehelse som tema i arealplanleg-

gingen bør derfor få betydning både for hvilke mål som settes for planleggingen, hvilke alternativer som vurderes, hvilke konsekvenser som utredes og hvilke alternativer som velges.

I Larvik kommune er rulleringen av kommuneplanens arealdel med tilhørende konsekvensutredning i gang. Folkehelse er et av temaene som er spesielt fokusert i rulleringen av planen. I planarbeidet blir både fysiske og funksjonelle forhold, miljøfaktorer og sosiale spørsmål satt på dagsordenen i planarbeidet.

### **Fysiske og funksjonelle forhold**

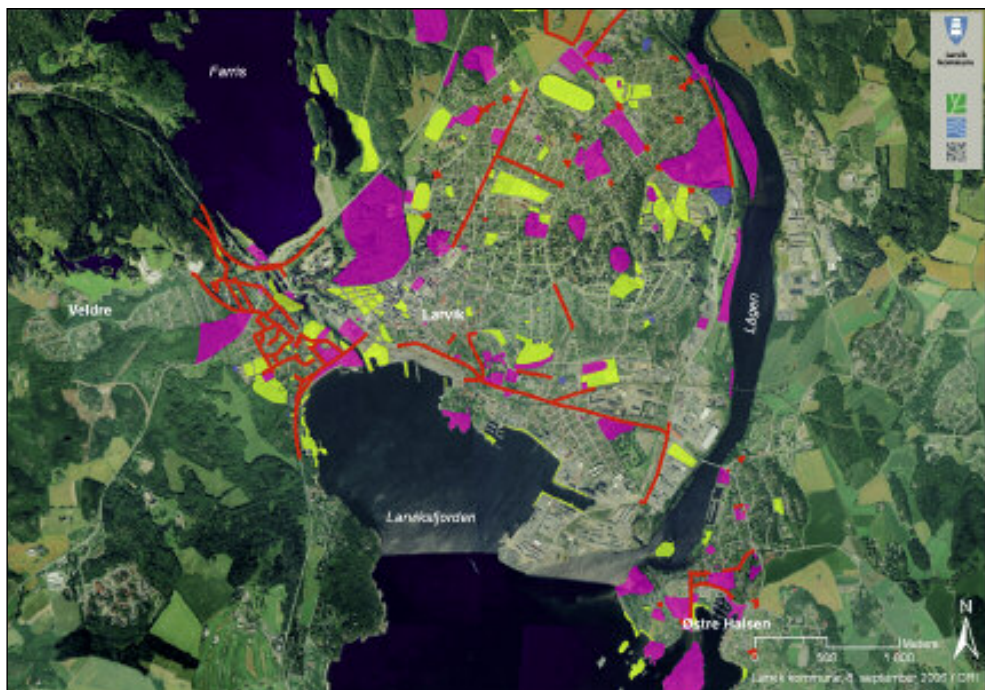
Fortetting innenfor eksisterende bebygde områder er et uttalt mål for arealforvaltningen i byene. Dette målet står imidlertid i direkte konflikt med ønsket om å bevare friområder og grønnstruktur i tettstedene. Barn og unges lekearealer er særlig utsatt i fortettingsprosesser, fordi deres arealinteresser sjelden er dokumentert.

Larvik kommune har gjennomført barnetråkkregistreringer i byene Larvik og Stavern. Registreringene inngikk som en del av arbeidet med kommunedelplaner for de to byene. Registreringene er basert på informasjon fra barn og unge om hvordan de bruker arealene i sine nærområder, og hvilke veier de oppfatter som farlige å ferdes langs. Metoden er utviklet av Vestfold fylkeskommune og er anbefalt som grunnlag for å vurdere barns og unges arealbruksinteresser. Registreringene kan brukes både av planleggerne og av barnerepresentanten når virkninger av endret arealbruk skal vurderes.

Å hente kunnskap fra barn og unge er med på å skape en bevissthet hos planleggerne om interessekonfliktene som er knyttet til arealbruk i byområder. Registreringene foregår på skolen og kan danne grunnlag for økt bevissthet også hos barna. Bevissthet om egne interesser er et viktig fundament for å kunne delta i diskusjonen rundt endringer i eget nærmiljø.

Kartene har også ført til økt bevissthet rundt betydningen av den kommunale arealplanleggingen på de skolene som har deltatt i registreringene. Ofte har skolene få alternative områder de kan ta i bruk, dersom arealer de anvender blir benyttet til andre formål. Sikring av de arealene som er kritiske for skolene, vil være viktig i det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Boligmassen i kommunen er sammensatt. Den representerer store tidsspenn i lokalisering, materialbruk, størrelse og utforming. Kravene til uteoppholdsarealer og annen sosial og fysisk infrastruktur knyttet til boligene har variert. Boligområdenes tilknytning til hverandre, til friområder og kontakt med sentrumsområdet varierer også mye. En sammenhengende struktur er viktig for sosiale nettverk og for å forhindre segregering og iso-



*Figur 2: Registreringer av barns og unges arealbruksinteresser danner grunnlag for vurderinger av virkninger av endre arealbruk. Gule områder er i bruk om sommeren, blå områder om vinteren og fiolette områder både sommer og vinter. Veier og gater som er markert med rødt, oppfattes som farlige å ferdes langs.*

lasjon av områder. Store høydeforskjeller og barrierer i form av veier, Farrisvannet, fjorden og Lågen fører til at flere aktuelle nærturområder blir få og små. Kommunens strategi for å kartlegge og etablere turstier er en strategi for å bøte på dette. Sikring av eksisterende områder for rekreasjon og friluftsliv har vært et viktig tema i kommunens grønnstrukturplan og i kommunedelplanen for Larvik by.

Utbygging av den fysiske infrastrukturen har ofte store konsekvenser for boligområdene som berøres. Ofte er disse fra før svært belastet. Både endringer i det fysiske miljøet og sosiale endringer fører til at boliger, og av og til hele boligområder, endrer attraktivitet. Revitalisering av områder som er lite attraktive, er viktig. Slike prosesser omfatter langt mer enn bare de fysiske forholdene, og stiller ekstra store krav til planprosesser, kompetanse og tilgjengelige ressurser.

Særlig blir planprosessene viktige i områder med miljøproblemer og stor sosial belastning. Beboerne i slike områder føler ofte en økende avmakt





*Figur 3: Lokalisering av boligene i Larvik by. Boligene er bygget i forskjellige tidsperioder med tilhørende ulike krav til lokalisering, organisering, teknisk og sosial infrastruktur, materialebruk og utforming. Boligområdenes kvaliteter i forhold til endringer er også svært ulike.*

ovenfor de endringene de utsettes for. Planprosessene må ta hensyn til dette, både for å skape muligheter for påvirkning av egen situasjon, men også for å unngå å skape urealistiske forventninger.

Vurdering av konsekvenser for boligbebyggelsen som følge av utbygging av infrastruktur og andre endringer i byen, er komplisert. Både kapasitet og kompetanse i kommunen er begrenset i forhold til slike vurderinger. Mangelfull kapasitet er en særlig utfordring i forhold til tids- og ressurskrevende planprosesser.

### **Miljøfaktorer**

Ulike miljøfaktorer er satt på agendaen gjennom eget lovverk eller egne forskrifter. Disse faktorene håndteres som regel i form av restriksjoner og/eller prosessregler i kommuneplanens arealdel. Et eksempel i Larvik er bruk av innsjøen Farris som drikkevannskilde og Hallevannet som reserve-drikkevannskilde.



*Figur 4: Avgrensningen av nedslagsfeltene til Farris og Halle vannet. Deler av byområdet og E18 drenerer til Farris. Det er ønske om utnyttelse av arealet syd i vannkilden, og om mulig ytterligere utfylling til byggeformål. Ny trasé for E18 utredes gjennom en egen planprosess.*

Dagens byområde drenerer i relativt liten grad til Farris, fordi E18 har ligget som en naturlig barriere mot utbygging nordover inn i skogområdene øst for vannkilden. Området i sydenden av Farris har tidligere vært brukt som tømmeropplag, men er i dag udisponert i påvente av en avklaring av ny trasé for E18. Et av alternativene som utredes er bru over vannspeilet. Dette vil kunne frigjøre arealene i syd, noe som vil medføre et ønske om utnyttelse av arealene til bebyggelse. En flytting av traseen for E18 nordover vil også kunne medføre en ekspansjon av byen inn i drikkevannskilden nedslagsfelt.

I den videre avklaringen av arealbruksinteressene i nedslagsfeltet til Farris og Halle vannet vil ulike interesser stå mot hverandre. Politikerne vil stå ovenfor avveier mellom helsehensyn og utbyggingsinteresser. I det videre planarbeidet blir det en utfordring å vise hvilke konsekvenser en ytterligere påvirkning av nedslagsfeltene vil kunne få, og hvilke vilkår som eventuelt må stilles dersom bygging i nedslagsfeltet skal tillates.

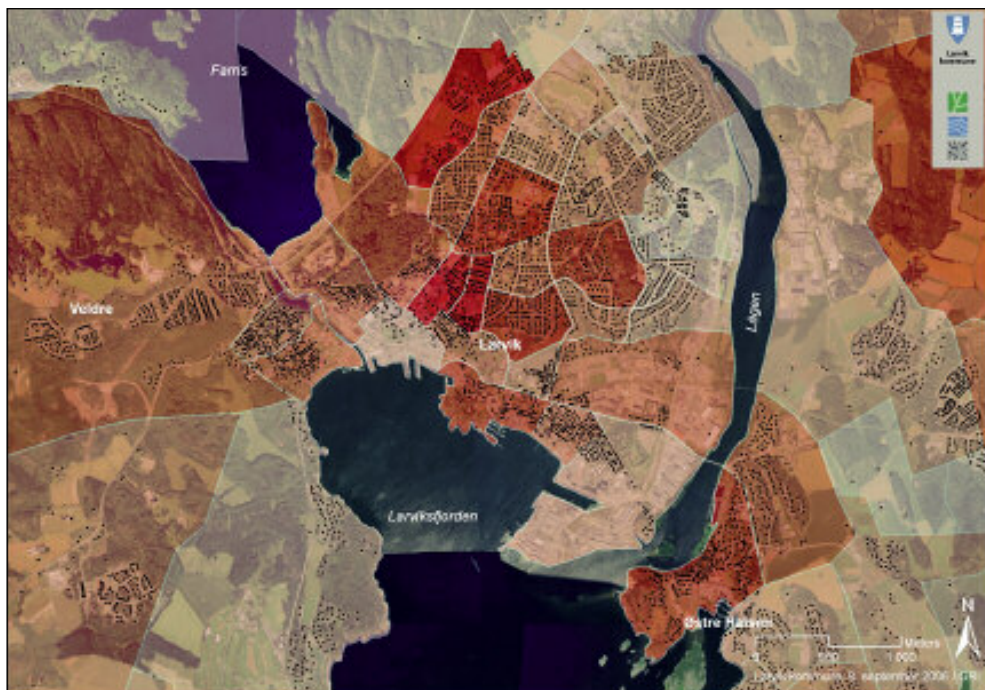




*Figur 5: Rød og gul sone i henhold til Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442). mange eksisterende boliger ligger innenfor gul og rød sone.*

Larvik kommune har fått utarbeidet støysonekart i tråd med retningslinjene for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442). Beregningene er gjort for E18, alle riks- og fylkesveier, og alle kommunale veier med årstdøgntrafikk over 5000 ÅDT. Støy er et komplisert tema som krever spesialkompetanse og høy ekspertise, ikke bare i beregninger av en framtidig situasjon, men også i vurderinger som skal gjøres på grunnlag av beregningene.

Beregningene som er gjort vil danne grunnlaget for et forslag til strategi mot støyforurensning i kommunen. Beregningene vil blant annet bli brukt til å vurdere de forslagene til utbyggingsområder som er kommet i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel. Beregningene gir også grunnlag for å kunne fastsette bestemmelser knyttet til støyutsatt bebyggelse. Den største utfordringen er å avklare hva som kan gjøres med støyutsatt boligbebyggelse langs hovedinnsfartsårene til byen. Deler av bebyggelsen er regulert til formål bevaring, samtidig som miljøforholdene ikke gir grunnlag for en bruk som vil bevare bygningene på sikt.

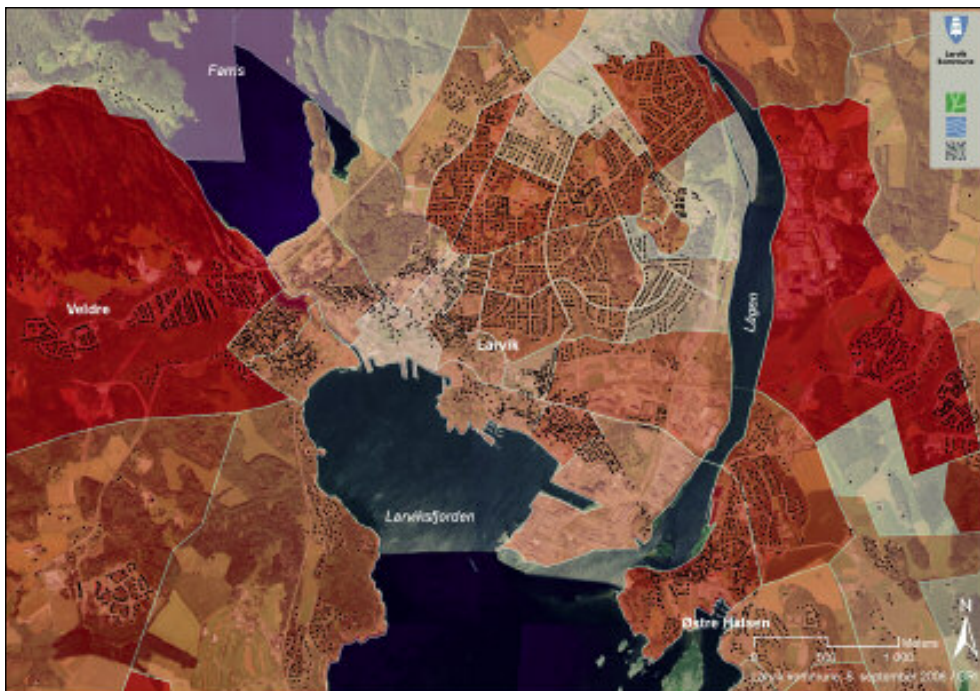


*Figur 6: Eldre over 80 år i sentrumsområdet i Larvik. Antallet varierer fra noen få til nesten 100 i enkelte grunnkretser i sentrumsområdene. De eldre har ofte en sterk tilknytning til området de bor i og ønsker å bli i området dersom de skal flytte på seg. Det bevarer i størst mulig grad deres sosiale nettverk. Utfordringen for kommunen blir å skaffe attraktive og egnede boliger slik at de eldre har et reelt valg i å flytte.*

Samtidig har kommunen mange andre støykilder som ikke er kartlagt på samme måte, men som det er nødvendig å ta hensyn til dersom fremtidig støyforurensning skal unngås. Det gjelder f. eks. industriområder, skytebaner og industrihavna.

### **Sosiale forhold**

De sosiale endringene gir nye utfordringer for de kommunale planleggerne. Både antallet boliger, ulike boligtyper og fordelingen mellom dem endrer seg raskt og kunnskapen på dette feltet er lite operasjonalisert i den kommunale planleggingen i Larvik. Befolkningsframskrivningene indikerer store endringer i befolkningssammensetningen, samtidig som vi kan registrere at våre forestillinger om hvilke boliger ulike grupper etterspør, ikke slår til. Det har store konsekvenser for blant annet behovet for skoler og barnehager. Boliger som planleggerne har trodd ikke vil bli kjøpt av barne-



*Figur 7. Andelen barn under fem år i grunnkretser i Larvik by. Selv om antallet små barn er størst i randsonen rundt sentrum, bor det barn i alle typer boliger og områder. Hvilke endringer som vil skje når eldre beboere flytter fra sentrumsnære eneboliger, vet vi lite om.*

familier, blir faktisk bebodd med barn, uten at det er blitt tatt hensyn til da krav til uteoppholdsarealer m.m. ble fastsatt.

I årene fram til 2020 vil gruppen 70-74 år være den raskest voksende i Larvik, dersom befolkningsprognosene slår til. Mange av disse eldre bor i dag i store eneboliger i sentrumsnære områder. Når evnene til å mestre hverdagen blir dårligere, blir behovet for hjelp større. En stor, eldre bolig hjelper ikke på situasjonen. Dersom de eldre ikke velger å flytte, kan det få store konsekvenser for den enkelte, og for kommunen som tjenesteyter.

Manglende vedlikehold av boligene og av de tilhørende utearealene fører også til at boligene blir mindre verdt, og i noen tilfeller mindre attraktive i markedet. Med det store antallet eldre i årene framover vil dette bli en viktig problemstilling for kommunen. Virkningen av disse endringene vil blant annet være avhengig av om det bygges boliger som er attraktive for de eldre å flytte til. Hva som kan bygges, kan styres gjennom arealplanleggingen, men med en markedsstyrt boligbygging og få kommunale ressurser har kommunen liten kontroll med utviklingen. Det mest aktuelle

virkemidlet for kommunen vil antagelig være å kreve en mer *universell utforming* av de nye boligene som bygges, slik at de passer bedre til forskjellige typer bruk.

Kravet til uteoppholdsarealer og miljøforhold er ofte lavere i sentrums-kjernen, for å legge til rette for bygging av boliger også i disse områdene. Det har lenge vært antatt at det er lite attraktivt for barnefamilier å etablere seg her, men det viser seg at det ikke alltid er tilfelle. Det finnes barn i alle typer boliger. Over tid må vi regne med at det bor barn i kortere eller lengre tid i alle typer boligområder. Sentrumsprosjektet i Larvik har vist at særlig beboerne i utleieboliger i sentrumsområdene er utsatt. Disse boligene fungerer for øvrig i en del tilfeller som «mellomstasjon» ved innvandring fra land utenfor Europa.

## Litteratur

1. Banfield, E. (1973): Ends and means in Planning. I: Faludi (red.): A Reader in Planning Theory. Pergamon Press.
2. Etzioni, A. (1973): Mixed-scanning. A «Third» Approach to Decision-making. I: Faludi (red.): A Reader in Planning Theory. Pergamon Press.
3. Lindblom, C. (1973): The Science of «muddeling through». I: Faludi (red.): A Reader in Planning Theory. Pergamon Press.

## Referanser

- Larvik kommune (2006): Kommuneplanens samfunnsdel, URL (10.09.2006): [http://www.larvik.kommune.no/templates/Page\\_17385.aspx](http://www.larvik.kommune.no/templates/Page_17385.aspx)
- Larvik kommune (2003): Kommuneplanens arealdel. URL (10.09.2006): [http://www.larvik.kommune.no/templates/Page\\_17386.aspx](http://www.larvik.kommune.no/templates/Page_17386.aspx)
- Miljøverndepartementet (2005): Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442). Fastsatt 26.1.2005.
- Statens forurensningstilsyn (2005): Veileder til Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (støyretningslinjen). TA-2115/2005, ISBN 82-7655-267-6. URL (10.09.2006): <http://www.sft.no/publikasjoner/luft/2115/ta2115.pdf>

*Gunnar Ridderström*

*kommuneplanlegger Larvik kommune*

*Postboks 2020, 3255 Larvik*

*Tlf. 98 23 16 12*

*e-post: [gunnar.ridderstrom@larvik.kommune.no](mailto:gunnar.ridderstrom@larvik.kommune.no)*

## *Om forfatteren*

*Gunnar Ridderström er utdannet sivilarkitekt fra Arkitekt høyskolen i Oslo. Han har videreutdanning i samfunnsplanlegging og planjuss og er tilknyttet Universitetet for miljø og biovitenskap som doktorgradstudent. Han har jobbet med konsekvensutredninger, kommunal og fylkeskommunal planlegging.*