

Planlegging for en helsefremmende by

Michael 2018; 15: 99–111.

Det er ikke noe nytt at helse og fysisk planlegging henger sammen. Det nye er at dagens plan- og bygningslov gir tydeligere føringer for hvordan planlegging kan fremme god folkehelse og motvirke sosiale helseforskjeller. Kravet om at folkehelse spørsmål skal innarbeides i kommunal planlegging synliggjøres klart i kommuneplanen for Oslo.

Oslo kommune har en *Folkehelseplan for Oslo 2017–2020. Helse og trivsel for alle – vårt felles ansvar*. Planen er et tverretatlig samarbeid, der Helse-etaten har hatt hovedansvaret, men er ingen plan etter plan- og bygningsloven. Det er en tiltaksplan om folkehelse tilstanden i Oslo, folkehelsearbeidet i Oslo kommune, samt mål, strategier og satsinger. Planen følges opp med en rekke tiltak for å få til en helsefremmende by. Plan- og bygnings-etaten skal bidra til noen av tiltakene.

Byrådets hovedsatsinger i folkehelsearbeidet:

- *Trygg og sunn oppvekst/ by* (omhandler klima og miljø, støy og utslipp, også offentlige bygg som skole, barnehage mm)
- *Grønn og aktiv by* som fremmer fysisk og psykisk helse (blant annet ved å tilrettelegge for fysisk aktivitet og helsevennlige valg)
- *En inkluderende by* (et bidrag til utjevning av sosiale helseforskjeller)

En slik satsing gjenspeiles også i visjonen for Oslo i forslaget til den nye kommuneplanens samfunnsdel og byutviklingsstrategi «*Vår by – vår fremtid. Oslo mot 2040 – En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle*». Denne planen var på høring i 2017, men er i skrivende stund ennå ikke vedtatt.



Figur 1: Kan vekst gi bedre by og bedre helse? (Bildene: Bjerkedalen Park, Groruddalen; grønn fasade: Døleneggata 36; Bjørnsletta skole, passivhusstandard; sjøbadet på Sørenga.)

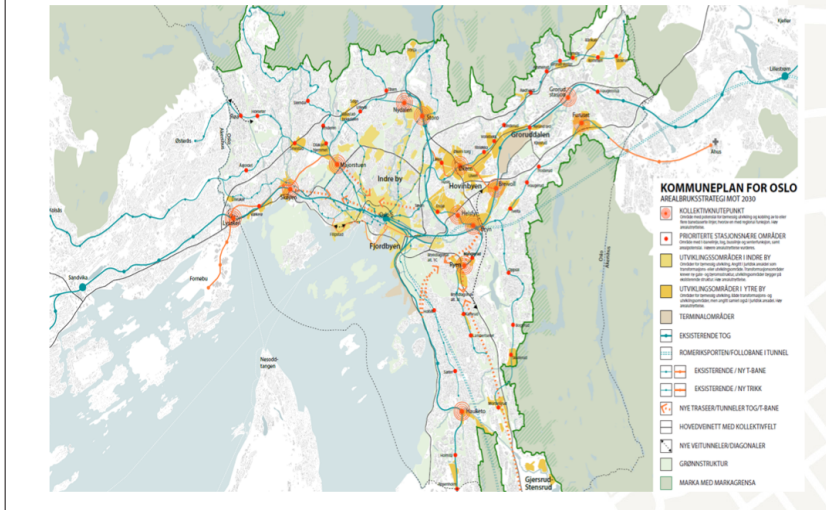
Dette innlegget beskriver hvordan Plan- og bygningsetaten gjennom fysisk planlegging etter plan- og bygningsloven bidrar til en helsefremmende by.

Det er ikke noe nytt at helse og fysisk planlegging er nært knyttet til hverandre. Det som er nytt, er at dagens lovverk på en tydeligere måte definerer det å fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller som viktige mål for planleggingen. Kravet om at folkehelse spørsmål skal innarbeides i kommunal planlegging, finnes både i plan- og bygningsloven fra 2008 og i den nye folkehelse loven av 2012.

Lov om folkehelse stiller krav om at kommunene har god oversikt over helseutfordringer. Dette skal være grunnlag for strategier, mål og tiltak forankret i plansystemet etter plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven har som formål å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidig generasjoner. Planer i henhold til plan- og bygningsloven skal «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet».

Kommuneplan for Oslo 2015



Figur 2: Gjeldende kommuneplan for Oslo med byutviklingsstrategi mot 2030 (vedtatt 2015).

Oslo er en by i stor vekst og kan nærme seg en millionby i 2040. Samtidig er det byrådets hovedprioritet at Oslo skal bli en *nullutslippsby*. Dette gir noen utfordringer som vi må løse: Befolkningsvekst gir press på boligmarkedet, den sosiale infrastrukturen, transportsystemet og på byens kvaliteter, som grønne lunger, bokvalitet osv. Men veksten gir oss samtidig muligheter til å videreutvikle Oslo gjennom å skape *nye kvaliteter som danner rammen om et godt liv og legger til rette for helsevennlige valg*.

Arealplanleggingen kan være med på å påvirke utviklingen mot en sunnere og friskere by, en grønnere by som gir flere muligheter for fysisk utfoldelse, samt en by som legger vekt på sosial rettferdighet.

For å imøtekomme veksten på en god måte, er *Kommuneplan for Oslo 2015* et viktig planredskap. Kartet i figur 2 viser byutviklingsstrategien i denne kommuneplanen. Kommuneplanen legger rammer for arealbruk og transport, og har gjennom krav til de fysiske omgivelsene, konsekvenser for befolkningens helse.

Oslos byutviklingsstrategi bygger på en overordnet *knutepunkt- og banebasert strategi*, som Oslo har hatt siden 2000. Dette innebærer at vi særlig skal bygge byen ved kollektivknutepunkt og langs banenettet for øvrig. Hensikten er blant annet å legge til rette for en *enkel og kortreist hverdag*

med kort avstand til kollektivtransport, der det skal være enkelt å gå og sykle til mange daglige gjøremål, og der privatbilen tar mindre plass. Dette kan gi gode *helsegevinster*.

I kommuneplanen legger vi til rette for 120 000 nye boliger og 7-8 millioner m² næringsareal fram til 2030. Gule og oransje felt, se figur 2, viser at mye av utviklingen skal skje i sentrale områder, ved prioriterte knutepunkt og stasjonsnære områder, definerte utviklingsområder, mange av disse er transformasjonsområder hvor det tidligere har vært industrivirk-somhet, f eks i Hovinbyen.

Det er åpenbart at vi må bygge nok boliger, det har også byrådet signa-lisert som en høyt prioritert oppgave – men vi må også bygge nye *kvaliteter*. Viktige hensyn for befolkningens helse, som skal sikres i utviklingsområdene og i byutviklingen for øvrig er blant annet:

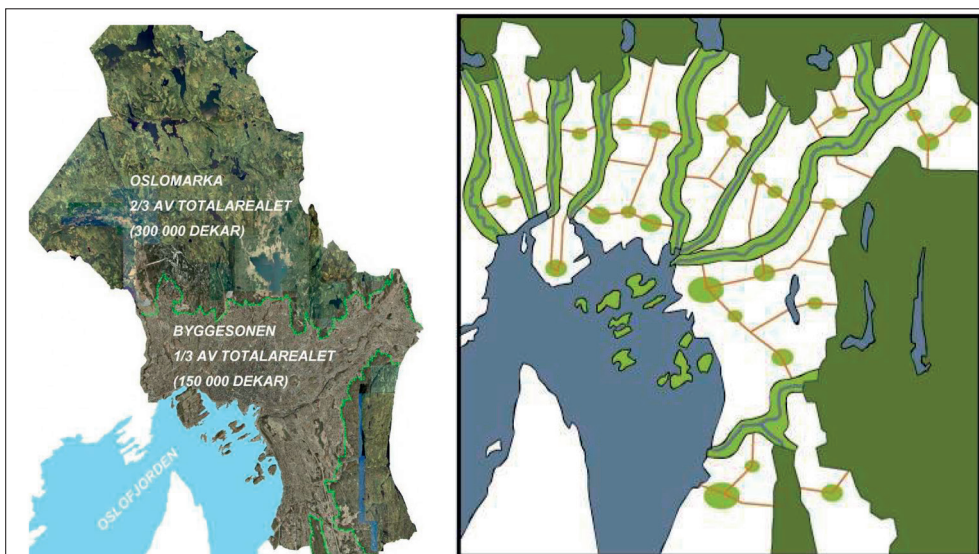
- Opparbeiding av nye parker, turstier og åpning av bekker som ligger i rør
- Nye idrettshaller/idrettsanlegg og gode skoler
- God tilgjengelighet, prioritering av gang- og sykkeltrafikk
- Tilfredsstillende skjerming mot støy- og luftforurensning
- Nye offentlige byrom, møteplasser og urbane tilbud

Et viktig mål i kommuneplanen er å *styrke Oslos blågrønne preg*, kfr. figur 3. Kommuneplanen sikrer bevaring av eksisterende grønnstruktur, men fremmer også etablering av nye grøntområder. Kommuneplanen har ret-ningslinjer som sier at ved større byggetiltak i områder som mangler tilfreds-stillende parker, kan kommunen kreve at det skal legges inn nye parker av en viss størrelse. I utviklingsområder med krav til felles planlegging forutset-tes det at det opparbeides parker og møteplasser.

Flyfoto til venstre på figur 3 viser Oslo med Marka og byggesonen. Oslomarka utgjør 2/3 av kommunens totalareal og er et svært viktig natur-og turområde for Oslos befolkning. Vedtatt kommuneplan opprettholder Markagrensens og Markalovens hovedformål om å fremme og legge til rette for friluftsliv, naturopplevelse og idrett.

Illustrasjonene til høyre på figur 3 er fra kommuneplanen og viser hvor-dan Oslo kommune ønsker å bevare og videreutvikle den blågrønne struk-turen gjennom fem strategier:

1. Sikre et *sammenhengende* grønt nettverk/ hovedturveinett
2. Sikre god *dekning* med grøntområder – slik at parkene er lokalisert og fordelt så alle har akseptabel avstand til en park



Figur 3: Oslos blågrønne preg skal styrkes og videreutvikles.

3. Tilrettelegge for et *variert tilbud* av grøntområder – til ulike bruk (hvile, lek, ballspill). Legge til rette for bevegelse og aktivitet i nærmiljøet
4. Videreutvikle den blågrønne strukturen; de *blågrønne korridorene* langs de åtte elvene som renner fra Marka til fjorden
5. Utnytte den blågrønne strukturen for å oppnå *bedre lokalklima, luftkvalitet og vannbalanse*

Vi arbeider på to måter med nye grønne kvaliteter, *nemlig i eksisterende områder som trenger et løft og i transformasjonsområder som byutvikles.*

Bevaring og videreutvikling av grønnstrukturen er fastsatt gjennom krav til planlegging av utviklingsområder, og er viktig for å tilrettelegge for bevegelse og aktivitet i nærmiljøet. Det skal bygges i mange utviklingsområder hvor det er få kvaliteter fra før.

Forslag til *Strategisk plan for Hovinbyen*, som ligger til politisk behandling, omhandler Oslos største utviklingsområde, og har plass til at det bygges 40 000 nye boliger. Kartet til høyre på figur 4 viser «*Den grønne ringen*» som er et viktig grep i Hovinbyplanen. Den er et 15 km langt parkbelte som binder sammen en rekke nye og etablerte parker. Dette er områder som i dag har få grønne kvaliteter og som skal få en rekke nye parker og idrettsområder i takt med utbygging av skoler og annen sosial infrastruktur.

Foto til venstre på figur 4 viser to nye parker som er blitt opparbeidet, som del av *Groruddalssatsingen*:



Figur 4: Byveksten kan utnyttes til å skape nye grønne kvaliteter.

- Bjerkedalen park har som har vunnet Oslo Bys arkitekturpris i 2015.
- Verdensparken med parkour og aktivitetstilbud, Furuset.

Det er ikke kommunen som bygger de nye boligområdene – det er private utbyggere. For å ivareta viktige kvaliteter stiller kommunen krav i overordnede planer, og disse skal oppfylles i de konkrete prosjektene. Jeg skal gi noen eksempler der planlegging bidrar til å skape gode rammer for folkehelsen:

- I reguleringsplaner stilles rekkefølgekrav om at nødvendig blågrønn struktur, gater og plasser, uteoppholdsareal, leke og idrettsområder og sosial infrastruktur skal være på plass før folk kan flytte inn i boligene.
- Skoler og barnehager er viktigere og viktigere arenaer – det er her barna tilbringer store deler av hverdagen. Kommuneplanen stiller krav om at skoleanlegg og større barnehager skal tilrettelegges som lokal møteplass, for eksempel for kultur-, idretts- og fritidsaktiviteter i nærmiljøet. Ved større utbygginger av skoleanlegg skal flerbrukshall vurderes innpasset i anlegget.
- Utearealer for boliger, skoler og barnehager: Ved regulering og søknad om tiltak skal det sikres og dokumenteres tilstrekkelig, gode og solfylte leke- og oppholdsareal egnet for variert fysisk aktivitet for aktuelle alders- og brukergrupper.



- Rekkefølgekrav i reguleringsplaner
- Skoleanlegg og større barnehager som lokal møteplass
- Utearealer for variert fysisk aktivitet

Figur 5: Å legge til rette for varierte områder for lek og aktivitet

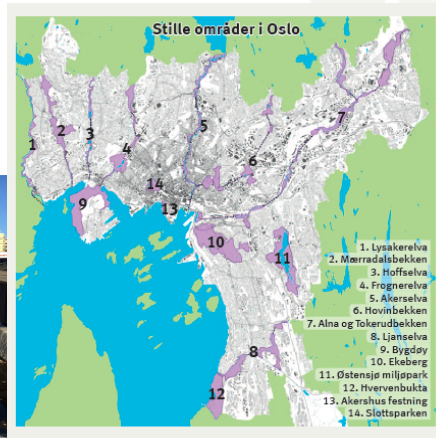
Også de uorganiserte aktivitetene er viktige. Bildene øverst i figur 5 illustrerer hvordan man kan få til stor aktivitet uten ferdige apparater og kostbare investeringer. Under sees et fremtidig forslag til *aktivitetspark* på Løren, her tenker man seg idrettsaktiviteter for de større barna og etablering av en «bråkepark» i et område som ikke har slike tilbud fra før.

Støy er det miljøproblemet som berører flest mennesker i Oslo. Det er et helseproblem. Derfor er det et mål i kommuneplanen å redusere antall støybelastede områder, og dessuten sikre befolkningen *god luftkvalitet*.

Det er en utfordring når det legges opp til en arealbruk som åpner for å bygge i støyutsatte områder. Store deler av Oslos største utviklingsområde Hovinbyen, ligger i områder som i dag har støyplager og dårlig luft. Her skal det, som tidligere nevnt, bygges mange boliger. Det er ikke meningen å bygge boliger i de mest utsatte områdene, men det kan likevel bli en utfordring å ivareta gode miljøforhold. Områdene er sentrale og bør utvikles med redusert biltransport. Plan- og bygningsetaten mener at dette er forhold som kan løses gjennom bevisst detaljert arealplanleggingen ved ulike avbøtende tiltak.

Veksten i transportarbeid må løses med økt bruk av *kollektivtransport, sykkel og gange*. Sykkelandelen er 8 % av alle reiser, 12 % av jobbreisene. For at flere skal sykle og gå, må vi gjøre det til en god opplevelse å bevege

- Temakart for støy og luft i kommuneplanen
- Utfordring: Fortetting i Hovinbyen
- 14 stille områder ivaretas



Figur 6: Støy og luft en utfordring – stille områder der støynivået dempes

seg til fots og sykkel. Kommuneplan for Oslo 2015 har bestemmelser som sier at ved regulering av nye gate- og veianlegg skal god og trafikksikker fremkommelighet for gående, syklende og kollektivtransport ivaretas i prioritert rekkefølge.

De reviderte parkeringsnormene i ny bebyggelse (som ligger til politisk behandling nå i 2018) foreslår å redusere antall bilparkeringsplasser betraktelig. Færre kan da kjøre til jobb og færre får tilgang til egen bilplass. Det vil bli bedre tilrettelegging for ulike bildelingsordninger og for el-biler. Sykkelparkeringsplasser vil økes og det vil bli stilt klare kvalitetskrav til dem (oppbevaring, verksted, dusj o.l.)

Et av tiltakene for å redusere innbyggernes støybelastning har vært å etablere *stille områder* (samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og By- miljøetaten). Kartet til høyre på figur 6 viser kommunens 14 utpekte «stille områder» som er tatt inn i kommuneplanen med bestemmelser om at støynivået forblir uendret eller dempes. Oslo er en av de første byene i Europa som har pekt ut stille områder. Disse områdene tilbyr verdifulle kvaliteter for rekreasjon, friluftsliv, kulturaktiviteter i omgivelser skjermet eller i god avstand fra dominerende støykilder. Bildene til venstre er fra to av de stille områdene Bygdøy og Hovinbekken.

- Økt fokus på byutvikling som verktøy for sosial rettferdighet
- Fordele vekst, kvalitet over alt
- Norm for leilighetsstørrelser
- Områdesatsing Groruddalen



Figur 7: Balansert byutvikling – sosiale mål

Det er generelt god helse og gode levekår i Oslo sammenlignet med i en rekke andre byer og land, men det er til dels store forskjeller mellom de ulike bydelene og innenfor den enkelte bydel.

Byrådet har gitt tydelig signal om å bruke *byutviklingen som verktøy for å oppnå sosiale mål*. Dette omtales ofte som balansert byutvikling for å fremme sosial rettferdighet. Det er et forsterket fokus på dette temaet i kommuneplanen. Det er ønskelig å fordele vekst og kvalitet over hele byen.

Det finnes en bestemmelse i kommuneplanen om at man i reguleringsplaner kan tilrettelegge for *variasjon i boligtyper og leilighetsstørrelser*. Dette vil kunne bidra til å redusere geografiske forskjeller i levekår og helse.

Groruddalsatsingen er Oslo kommunes og statens innsats for å bedre miljø- og leveforhold i Groruddalen. Hovedmålet for satsingen er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen.

Groruddalsatsingen er delt i fire programområder:

- Miljøvennlig transport i Groruddalen
- Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø
- Bolig-, by- og stedsutvikling (Områdeløft)
- Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering



Figur 8: Kommunedelplan for torg og møteplasser

Et annet eksempel på hvordan vi forsøker å oppnå sosiale mål gjennom fysisk planlegging finner vi i *Kommunedelplan for torg og møteplasser* som ble vedtatt i 2009, figur 8.

Planen er juridisk bindende og sikrer eksisterende torg, plasser og parker i hele byggesonen, og legger føringer for nye. Planen har en overordnet struktur for torg og møteplasser som skal bidra til at hver bydel får et variert tilbud av møtesteder som kan ivareta et mangfoldig byliv. I indre by prioriteres arenaer for lek og aktivitet.

Bakgrunnen for denne planen er blant annet at folk oftere møtes ute, og byens offentlige rom er steder hvor mennesker fra alle kulturer møtes. Torg og møteplasser kan ses på som *integrasjonsarena*. Økt fortetting og konkurranse om arealene krever selvsagt mer fokus på *kvalitet i byrommene*. Kommunedelplanen for torg og møteplasser stiller *konkrete krav til offentlig torg og møteplass* i alle prosjekter over 20 000 m²: 5 % av bruksareal (BRA). I mindre prosjekter vurderes kravet konkret i den enkelte sak.

Målet med prosjektene *Bilfritt byliv* og *Handlingsprogram for økt byliv* er å legge til rette for økt byliv i Oslo sentrum, og dette er en annen bruk av sentrale byrom enn gjeldende reguleringsplaner legger opp til. Når antallet privatbiler i Oslo sentrum blir færre på grunn av fjerning av gateparkeringsplasser, gir det muligheter til å skape en by som i større grad *legger til rette for menneskelig utfoldelse*. Oslo skal slik bli både *grønnere og mer levende*. Det skal bli plass til mer liv i gatene og flere hyggelige møteplasser. Et av virke-



Figur 9: Handlingsprogram for økt byliv – byliv for alle aldersgrupper

midlene for å oppnå økt byliv er å frigjøre områder som har fungert som parkeringsplasser langs gatene og redusere gjennomgangstrafikk.

Tilrettelegging for byliv i Oslo sentrum handler om *mobilitet og fremkommelighet*, det handler om å dyrke frem et *mangfold av aktiviteter og oppholdssteder*, og om *rekreativ bynatur* og gevinster for *bymiljøet*. I tillegg handler det om *sosial bærekraft* og *byens potensial som møteplass*. Vi setter fokus på bybrukeren, og da særlig barn, unge og eldre, figur 9.

I 2014 ble det foretatt en bylivsundersøkelse for Oslo sentrum som kartla hvordan folk beveger seg gjennom Oslo sentrum, hvor de oppholder seg og hvordan de opplever opphold i Oslo sentrum. Noen av hovedfunnene i undersøkelsen var at byrommene i sentrum er av varierende kvalitet, det er få gratis sitteplasser, det er dårlig tilrettelagt for barn og eldre, og det er lite tilrettelagt for aktivitet i løpet av vinterhalvåret.

Dette var blant annet noe av bakgrunnen for at Oslo startet arbeidet med handlingsprogrammet for økt byliv som skal bli et verktøy for kommunen og eksterne bylivsaktører, som kan inspirere til innovasjon og nye måter å videreutvikle sentrum som *et sted for mennesker*.

Et annet godt eksempel på en viktig satsing for å oppnå den byen vi ønsker oss, er *ByKuben – Oslos senter for byøkologi*, figur 10. Prosjektet ByKuben, er en viktig satsing for byrådet. Byøkologi handler om samspillet mellom mennesker og natur i byen, samt byens helhetlige økologiske fotavtrykk. ByKuben skal bidra til at Oslo kommune når sine ambisiøse klimamål om å bli en nullutslippsby innen 2030 og skal bygge opp under kommuneplanens mål for grønn byutvikling. Samtidig skal ByKuben ha et



Figur 10: ByKuben – Oslos senter for byøkologi

særlig fokus på innovasjon og nytenking, mennesker i den grønne byutviklingen og være en møteplass og et forbilde- og kunnskapssenter for økologiske løsninger.

Med bakgrunn i ambisjonene i blant annet Kommuneplanen og Oslos klima- og energistrategi, vil senteret i perioden 2017 til 2020 arbeide med følgende målsetting:

«Bykuben skal bidra til at byens befolkning føler eierskap til, og ser muligheter i det grønne skiftet mot nullutslippssamfunnet.»

I denne målsettingen ligger det også muligheter for mange helsefremmende tiltak og handlinger.

Medvirkning er et grunnleggende prinsipp i folkehelsearbeid og *lovpålagt* for planer etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsetaten gjennomfører ulike medvirkningsprosesser i alle store planprosesser, noen ganger innenfor lovens minstekrav og andre ganger med ekstra fokus. Bildene i figur 11 er fra medvirkning med barn og unge under utarbeiding av Strategisk plan for Hovinbyen.

Plan- og bygningsloven fastsetter at kommunen skal ha en ordning som ivaretar interessene til barn og unge under 18 år i planprosessen. I Oslo kommune oppnevnes en *representant i hver bydel* som en del av denne ordningen for å ivareta hensynet til barn og unge. Dette skal være en barnefaglig ressurs som styrker kommunens planfaglige saksbehandling. Plan- og bygningsetaten ivaretar barnerepresentantenes opplæring.

Medvirkning

- Lovpålagt oppgave
- Hensyn til barn og unge i plan- og byggesaker
- Direkte medvirkning – Barnetråkk



Figur 11: Medvirkning – det er ikke bare hva vi gjør som teller, men også hvordan!

Direkte medvirkning med barn og unge gjennom blant annet de såkalte barnetråkkundersøkelser, er et annet eksempel på god medvirkning fra barnas stemmer. *Barnetråkk* er et digitalt verktøy og undervisningsopplegg som lar barn fortelle planleggere, kommunen og lokalpolitikere hvordan de bruker stedet der de bor, og hva de vil ha annerledes. Slike former for direkte medvirkning har det blitt mer og mer av de siste årene.

Gjennom videre arbeid med bærekraftig kommunal planlegging håper vi at Oslo kan bli en enda grønnere, sunnere og mer inkluderende by – en by som fremmer god helse for hele befolkningen.

Kjersti Granum

Enhetsleder

Analyseenheten, Byutviklingsavdelingen,

Oslo kommune

kjersti.granum@pbe.oslo.kommune.no