

Grøntanleggsforvaltning i norske kommuner

- Av landskapsarkitekt Maria Durucz

Kommunal grønntanleggsforvaltning er kommunenes virksomhet for planlegging, etablering og ivaretagelse av opparbeidede arealer som overveiende består av vegetasjonsdekte flater. Fagområdet er lite synlig utad, men spiller en viktig rolle både i nåtiden og historisk så vel som for fremtidens landskapsplanlegging. Urbane grøntområder er sterkt positive bidragsyttere i miljøet som omgir oss. Hva er så status for grønntanleggsforvaltningen i norske kommuner sett i lys av organisering, økonomi, kompetanse og eventuelle andre aspekter? Denne artikkelen er et sammendrag av masteravhandlingen «Grøntanleggsforvaltning i norske kommuner – Status og utvikling (1989-2014)», skrevet av undertegnede våren 2014, og gir et lite innblikk i hva som rører seg i grøntfaglig sektor i kommunene i dag.

Felles for grønntanlegg er at de i all hovedsak er preget av menneskelig opparbeidelse i større eller mindre grad, og at dette er gjort med varierende mengder vegetasjonsbruk. Noen anlegg er stilrene med tydelig design, mens andre har utviklet seg gjennom mange år ved måten de er blitt brukt på. Undersøkelser gjort i forbindelse med masteravhandlingen viser at uteanlegg ved skoler og barnehager er de mest utbredte formene for kommunale grønntanlegg i Norge, etterfulgt av idrettsanlegg og kirkegårder. Noen anleggstyper er forbeholdt de få, for eksempel alpinanlegg, offentlige akebakker og takhager. Kommunene har forvaltningsansvar for de kommunale grønntanleggene. Anleggstypene er mangfoldige, og deres uttrykk og funksjon avhenger av en rekke faktorer som lokalitet, brukergrupper, opprinnelig tiltenkt bruk med mer. Hvert enkelt grønntanlegg har ulik betydning for og er en del av den overordnede grøntstrukturen.

Om masteravhandlingen

Avhandlingen er basert på lite eksisterende teori, og konklusjonene baserer seg primært på en kvantitativ spørreundersøkelse og et knippe kvalitative intervjuer gjennomført underveis i arbeidet. Målsetningen har vært å innhente informasjon om et tema som ikke har vært belyst særlig utenfor det grønne fagmiljøet de senere årene.

Hvorfor er grønntanleggsforvaltning viktig? Gjennom arbeidet med masteravhandlingen er det forsøkt å samle argumentasjon som taler for at norske kommuner tar i et tak for å styrke forvaltningen av grønntanleggene, grøntstrukturen, hverdagslandskapet.

Det viser seg vanskelig å gjøre noen direkte verdisetning av grønntanlegg. Det gjør det også utfordrende å vise konkret hvorfor grønntanleggsforvaltning er så viktig å prioritere. Bærekraftig utvikling, bevaring av økosystemer og grøntstruktur i byplanleggingen er mye omtalte temaer.

Likevel finnes det lite vitenskapelig bevist argumentasjon som dokumenterer grønntanleggenes positive sider, og som på den måten taler deres sak i stadig kamp om prioritet i kommunene, som må ta både økonomiske og politiske hensyn.

Forskning viser at det finnes sterke bevis for at urbane parker øker graden av fysisk aktivitet og har både direkte og indirekte helsegevinst. Det finnes også sterke til moderate bevis for at urbane parker minsker sjansene for overvekt hos innbyggerne. Parker øker også prisene på nærliggende bebyggelse/boliger mer enn andre typer grønntanlegg. De regulerer lufttemperatur og kan bidra til bedre luftkvalitet. Potensialet i å fortsette arbeidet med å finne de gode argumentene gjennom forskning og undersøkelser er massivt. Slik status for kommunal grønntanleggsforvaltning ser ut til å være i dag, er kanskje god dokumentasjon viktigere enn noen gang for å styrke forvaltningens prioritet og kvalitet fremover. I påfølgende avsnitt nevnes noen av de viktigste juridiske årsakene til at kommunene må drive grønntanleggsforvaltning, og status innenfor kompetanse, organisering og økonomisk prioritering.

Juridisk forankring

Hvordan kan man få opp prioriteringen av god grøntanleggsforvaltning i kommunene? Her nevnes de mest sentrale lovene som styrer både direkte og indirekte hvordan kommunene må implementere grøntanleggsforvaltning i sitt arbeid.

Plan- og bygningsloven (pbl.) av 27. juni 2008 nr. 71

Pbl er det viktigste lovverket som styrer all arealforvaltning og byggevirkosomhet i Norge. I lovens formålsparagraf § 1 sies det at pbl. skal «fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Av de områdene pbl. omfatter er det primært bestemmelsene om universell utforming, krav til enkelte byggetiltak, barn og unges oppvekstvilkår, estetisk utforming av omgivelsene og definisjon av arealformål i kommuneplanens arealdel som er aktuelt i forbindelse med grøntanleggsforvaltning. Loven definerer blant annet grønnstruktur som arealformål, noe som styrker argumentene for hvorfor god forvaltning av grøntanlegg er viktig og bør prioriteres.

Viktige punkter i pbl. er altså:

- Bestemmelser om universell utforming
- Grønnstruktur som selvstendig arealformål
- Krav om hensynssoner
- Rekkefølgekrav



Stavanger

Naturmangfoldloven av 19. juni 2009 nr. 100

Naturmangfoldloven er sannsynlig vis den viktigste vokteren av naturen blant norsk lovverk, og gir offentlige organer retningslinjer for hvordan naturen skal forvaltes. Loven griper bredt om seg, men for grønn kommunal sektor er den mest aktuell ved etablering av nyanlegg, da den blant annet inneholder bestemmelser og retningslinjer knyttet til artsbruk og håndtering av fremmede organismer.



Folkehelseloven av 24. juni 2011 nr. 29

Lov om folkehelsearbeid har som hovedformål å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, bygger på plan- og bygningsloven og er gjeldende for alle forvaltningsnivåer. Det direkte virkningen grøntanlegg i folks nærområder har på mennesket gjør folkehelseloven svært aktuell som et hensyn å ta med seg når man prioriterer og planlegger kommunalt. I henhold til folkehelseloven er kommunene pliktig til å fremme folkehelsen med de midlene de er tillagt.



Egersund

Gravferdsloven av 6. februar 1996 nr. 32

Kommunene har et viktig forvaltningsansvar for sine gravplasser, og gravferdsloven sier noe om hvordan en gravplass skal utformes. Den inneholder bestemmelser for eiendomsforholdet til en gravplass, krav til selve gravplassen med mer. En gravplass er å regne som et grøntanlegg. Gravferdsloven slår fast at det er kommunens ansvar å sørge for at budsjetter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser følger krav fastsatt av Kirkelig fellesting.

Andre lover

Også i følgende lover og konvensjoner finner man bestemmelser som utgjør viktige juridiske grunner til at god grøntanleggsforvaltning er og må være et kommunalt ansvar:

- Lov om skogbruk (skogbrukslova) av 27. mai 2005 nr. 31
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62
- Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) av 16. juni 1961 nr. 15
- Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 9. juni 1978 nr. 50
- Lov om friluftslivet (friluftsløven) av 28. juni 1957 nr. 16
- Den europeiske landskapskonvensjonen

Grøntfaglig kompetanse

God og riktig gjennomføring av arbeidsoppgaver innenfor alle fagområder krever kompetanse. Tidligere er det lite undersøkt hvilke typer grøntfaglig kompetanse kommunene i Norge sitter på, og man vet lite om hvem som egentlig vokter de grønne verdiene innenfor kommunal sektor. Plan- og bygningsloven § 3-3 fremsetter krav om kompetanse, spesielt med hensyn på planarbeid. Det innebærer at planer etter pbl. skal «sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses». Grøntanleggsforvaltning og miljømessig- sosial og kulturell utvikling går hånd i hånd, men krever riktig kompetanse for å sikre at det grønne får sin plass i planarbeidet.

Mangfold av fagkompetanse

Parker og grønne områder i urbane strøk har tradisjonelt blitt designet og forvaltet av landskapsarkitekter og hagebrukere. Skogbrukere og arborister ble etter hvert en stadig større del av den urbane, grønne planleggingen. I dag er anleggsgartneren mer sentral. Den formelle grøntfaglige kompetansen man ser er blant annet anleggsgartnerne, agronomer, naturbrukere, forstkandidater, plantevitere, økologer, arborister, landskapsarkitekter og landskapsingeniører.

Undersøkelser fra avhandlingen viser at man i dag finner flest landskapsarkitekter, naturforvaltere og anleggsgartnerne i stillinger med administrativt ansvar i kommunene. På plannivå finner man flest landskapsarkitekter og naturforvaltere, mens man i stillinger knyttet til drift og vedlikehold av grøntanlegg finner en overvekt av fagarbeidere uten formell utdanning og anleggsgartnerne. Flere av landets kommuner mangler dog grøntfaglig kompetanse, spesielt de små kommunene med få innbyggere og anlegg. Mangel på kompetanse medfører at grøntfaglige problemstillinger ofte må behandles av folk uten «grønn bakgrunn».



Grønn vegg i København

Grøntanleggsforvaltningens plass i kommuneorganisasjonen

Det er opp til hver enkelt kommune å organisere seg med hensyn på ulike fagområder, og mangfoldet av organiseringsformer gjør kommunal praksis veldig varierende. Organiseringen er avhengig av lokalitet, de ansattes verdier, tilgjengelige ressurser, kompetanse, økonomi med mer. Uavhengig av dette er kommunene til syvende og sist de kommunale grønntanleggenes forvaltningsorgan. Plasseringen av grønntanleggsforvaltning som en del av den kommunale organisasjonen har gjennomgått store forandringer de siste tiårene, både i Norge og i Norden. I etterkrigstiden hadde man egne parkvesener, som senere ble slått sammen med andre forvaltningsområder, men disse ble senere svekket og oppdelt.



New York

Nyere undersøkelser viser at den eller de enhetene som har ansvar for kommunal grønntanleggsforvaltning ofte befinner seg på et 2. eller 3. politiske nivå – som en del av én eller flere større etater. Ulike grønne fagområder kan også tilhøre forskjellige etater. På et slikt nivå er avstanden mellom politiske beslutningstakere og grønntanleggsforvaltningen større enn den var i etterkrigstiden. En virkning av slik nivåflytting er at kompetansen flyttes nedover i systemet. Man mister nærheten til beslutningstakerne ved å ikke organisere seg med en samlet grønn forvaltning. Kontakten blir dårligere med andre deler av kommuneorganisasjonen og viktige beslutningsprosesser, og evnen til å utarbeide gode løsninger, blir dårligere ved at faglig tyngde ikke er samlet på ett sted. Det ser ut til at dette er praksis for organisering i mange av kommunene i dag.

Undersøkelser gjort under arbeidet med avhandlingen viser at grønntanleggsforvaltningens ulike oppgaver (administrasjon, plan, etablering, drift og vedlikehold) i de fleste kommuner er spredt rundt i kommuneorganisasjonen. Noen kommuner organiserer grøntfaglig kompetanse samlet i større etater eller seksjoner, men det gjelder fåtallet.

Forbedringspotensialet er meget stort og mange kommuner vil kunne dra nytte av å tenke helhet i sine måter å organisere på. Enkeltindividets synlighet og engasjement, oftere og vanligere enn samlede fagmiljøer, betyr mye for prioriteringene som gjøres og den synligheten grønntanleggsforvaltningen får i kommunene. Noe som igjen påvirker gjennomslagskraften og den helhetlige gjennomføringsevnen.

Medvirkning og markedsføring

Gjennomføring av brukertilfredshetsundersøkelser som medvirkning er lite utbredt for grønntanleggsforvaltningen. Praksis for bruk av medvirkning er varierende og til dels fraværende, og få kommuner omtaler eksempelvis sine grønntanlegg på kommunens hjemmesider til informasjon for innbyggere og tilreisende. Bruk av grønntanlegg i markedsføring og merkevarebygging er lite utbredt, men det finnes tross alt noen kommuner som bruker grønntanlegg aktivt i markedsføring av seg selv.

Norske kommuner vet dessuten lite om sine egne grønntanlegg og omfanget av disse. Bruk av grønntanleggsregistre er lite utbredt, noe som blant annet begrunnes med at det krever for mye ressurser både å etablere og å oppdatere slike. Nærmere halvparten av kommunene som ble undersøkt i avhandlingen har ingen form for grønntanleggsregister, mens en del har oversikt over noen eller noen få anlegg. Innholdet og metodikken varierer stort, og de kommunene som benytter seg av noen form for anleggsregister bruker disse primært som interne arbeidsverktøy, og disse er helt eller delvis utilgjengelige for kommunens innbyggere.

Økonomi og prioritering i kommunene

Økonomi er naturlig nok en viktig del av forklaringen på hvorfor grøntaleggsforvaltning får ulik prioritet fra en kommune til en annen. Økonomiske rammer tvinger kommunene til å prioritere etter politiske målsetninger og lokale behov. Ressursknapphet er et stadig tilbakevendende tema. I teoridelen av masteravhandlingen er det samlet sammen en rekke tiltak som kan iverksettes for at grøntanleggsforvaltning skal kunne utføres så godt som mulig, også i ressursknappe tider. Blant annet ved aktiv bruk av dugnadsarbeid, helhetlig tenkning, reduisering av utgifter og ved å skape engasjement og eierskapsfølelse.

Forankring i plan

Kommuneplanen er det viktigste verktøyet det grønne fagmiljøet har for langsiktig planlegging og for sikring av bærekraftig grøntanleggutvikling. Derneest er reguleringsplaner og kommunedelplaner viktige styringsdokumenter. Økonomisk prioritering har sterk forankring i disse planene.

Variasjonen i hvordan kommunene disponerer økonomiske midler til forvaltning av grøntanlegg er stor. Jevnt over bevilger ikke kommunene nok penger til å kunne opprettholde ønsket forvaltningsnivå. Det er stor variasjon i kommunenes totalbudsjetter, det samme er variasjonene mellom de enkelte kommunene med hensyn på hvilke typer grøntanlegg som prioriteres og satses på, og som det bevilges mest penger til. Avhandlingens undersøkelser viser at kun om lag halvparten av de spurte kommunene prioriterer grøntanleggsforvaltning. Det varierer stort hvor mye tid og ressurser som øremerkes grøntanleggene og forvaltningen av disse.



Rådhusparken i Lørenskog

Konklusjon

Konklusjonen på arbeidet med masteravhandling kan oppsummeres slik:

Kompetanse

- Landskapsarkitekter, naturforvaltere og anleggsgartnere er mest utbredt tilknyttet administrative arbeidsoppgaver samt innenfor planarbeid
- Fagarbeidere uten formell utdanning og anleggsgartnere er mest utbredt i stillinger tilknyttet drift og vedlikehold
- Det er en generell mangel på grønn kompetanse, spesielt i mindre kommuner med få ressurser og innbyggere
- Ofte må grøntfagligge problemstillinger behandles av noen uten grønn kompetanse

Organisering

- Spredt organisering er mest utbredt
- Forbedringspotensialet for tettere organisering er stort
- Enkeltindividets engasjement og synlighet betyr mye for fagområdets prioritet, noe som er nødvendig for å øke gjennomføringsevne og gjennomslagskraft

Økonomi

- Det er store variasjoner i disponering av økonomiske midler, totalbudsjetter og prioritering av anleggstyper
- Jevnt over bevilges det ikke nok penger til å opprettholde ønsket forvaltningsnivå
- Det varierer hvor stor prioritet grøntanleggsforvaltning får – noen kommuner prioriterer godt med økonomiske bidrag, andres forvaltning er nesten ikke-eksisterende

Maria Durucz er landskapsarkitekt i Jernbaneverket, og jobber som assisterende prosjektleder for utvikling av Jernbaneverkets grøntanleggstrategi samt to knutepunktprosjekter i Nedre Buskerud fylkeskommune. Hun har skrevet masteravhandling om grøntanleggsforvaltning i 2014 ved NMBU i Ås. Dette FAGUS Fakta er et sammendrag av masteravhandlingen.

All tekst er hentet og omarbeidet fra masteravhandlingen «Grøntanleggsforvaltning i norske kommuner, Status og utvikling (1989-2014)». Referanser til teksten i Fakta arket fremgår av denne.

Fullstendig utgave av masteravhandlingen er å finne på BIBSYS Brage:
<http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/217488>

Alle bilder er ved Maria Durucz og er brukt som illustrasjon uten direkte sammenheng med teksten.