



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Konseptvalgutredning

Konseptvalgutredning for behovsplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet



Dato: 13.01.2015

Versjon: 1.0

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	13
1.1	Planer for idrett og friluftsliv frem til 2016.....	13
1.2	Behovsplan for idrett og friluftsliv 2016-2026.....	14
2	Bakgrunn og metode	15
2.1	KVU-oppgdraget og organisering av arbeidet.....	15
2.2	Metodetilpasning og gjennomføring.....	15
2.2.1	Analyse av behov	16
2.2.2	Analyse av mål.....	17
2.2.3	Analyse av krav.....	18
2.2.4	Analyse av alternativer	18
3	Aktører, samhandling og ressurser	19
3.1	Tilrettelegging og aktører	19
3.2	Ulike aktørers roller og ressursinnsats.....	20
3.2.1	Kommunale aktører.....	20
3.2.2	Organisasjoner, klubber og lag innenfor idrett og friluftsliv	21
3.2.3	Private treningsaktører	22
3.2.4	Andre aktører	22
3.3	Driftsmodeller	22
3.3.1	Kommunal resultatenhet / etatsmodellen.....	22
3.3.2	Kommunalt foretak (KF)	23
3.3.3	OPS (offentlig privat samarbeid)	24
3.3.4	AS (eller kommunalt aksjeselskap KAS).....	24
3.3.5	Stiftelse	25
3.3.6	Kombinasjonsløsning	25
3.4	Investeringsprosesser	26
3.5	Utviklingen av anlegg og areal for idrett i Oslo siste 10 år	29
3.5.1	Investeringer i perioden.....	29
3.5.2	Utviklingen i anleggstetthet.....	31
3.6	Utviklingen av anleggs-/arealsituasjonen for friluftsliv i Oslo siste 10 år.....	31
3.6.1	Investeringsomfang	31
3.6.2	Tiltaksgrupper	32
3.7	Tiltak i forrige planperiode	32
3.8	Spillemidler	33
4	Eksisterende anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet.....	35
4.1	Utgangspunkt: God oversikt viktig for god styring.....	35
4.2	Innretning på kartlegging av anlegg og arealer.....	36
4.2.1	Kategorisering	36

4.2.2	Innretning av kartlegging: Anlegg og arealer	37
4.2.3	Geografisk tilnærming	38
4.2.4	Faktorer som er kartlagt	39
4.3	Anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og aktivitet	39
4.3.1	Overordnet anleggsdekning	39
4.3.2	Overordnet tilgang på arealer for friluftsliv	41
4.4	Innendørsflater for idrett og aktivitet	43
4.4.1	Fleridrettshaller, idrettshaller og gymsaler	43
4.4.2	Tennishaller, fotballhaller og skatehall	45
4.4.3	Ishaller	46
4.4.4	Svømmeanlegg	47
4.4.5	Andre sentrale innendørsanlegg	48
4.5	Utendørsflater for idrett og aktivitet.....	49
4.5.1	Friidrettsanlegg	49
4.5.2	Isbaner (utendørs).....	50
4.5.3	Ballsportanlegg	51
4.5.4	Skianlegg og andre snøanlegg.....	54
4.5.5	Nærmiljøanlegg.....	56
4.5.6	Andre sentrale utendørsanlegg/arealer	56
4.6	Anlegg og arealer for friluftsliv	57
4.6.1	Bynære parker og friområder	57
4.6.2	Vann- og fjordrelaterte anlegg og arealer for friluftsliv	61
4.6.3	Marka.....	64
5	Behovsanalyse	72
5.1	Dagens situasjon og forventet utvikling	72
5.1.1	Dagens situasjon.....	72
5.1.2	Endringer og forventet utvikling (prognose for tilbudet).....	81
5.1.3	Gap mellom dagen situasjon og fremtidig situasjon uten tiltak.....	89
5.2	Interessenter og aktører	90
5.2.1	Interessent- og aktøranalyse	90
5.2.2	Overordnede interessekonflikter.....	95
5.3	Porteføljeutløsende behov.....	95
5.3.1	Behov som følge av befolkningsvekst	96
5.3.2	Behov som følge av økt inaktivitet	97
6	Målanalyse.....	98
6.1	Metode	98
6.2	Målsettinger i tidligere planer og dokumenter	98
6.3	Relevans for investeringene	99
6.3.1	Hva er det overordnede målet? Drøfting av resultatkjeden.....	99

6.3.2	Kommuneplanens føringer	103
6.3.3	Andre arenaer for aktivitet	104
6.3.4	Oppsummering resultatkjeder	105
6.4	Kommunemål	106
6.4.1	Kommunemål	106
6.4.2	Andre kommunemål	106
6.4.3	Kommunemål - oppsummering	108
6.5	Effektmål	109
6.5.1	Effektmål i tidligere planer	109
6.5.2	Forslag til effektmål	111
6.6	Resultatmål	116
6.7	Målbildet	117
6.8	Mer effektiv styring av porteføljen	118
7	Krav	119
7.1	Krav til porteføljen	119
7.2	Krav til enkeltprosjekter	120
7.3	Krav til prosess	121
7.4	Kravspesifikasjon for prioritering av tiltak	121
8	Strategiske alternativer	123
8.1	Metodisk tilnærming	123
8.2	Nivå på ytelse	124
8.3	Rollefordeling og samarbeidsstrategier	127
8.3.1	Offentlig/privat	127
8.3.2	Byplanlegging og erverv	127
8.3.3	Skole og fysisk aktivitet	132
8.3.4	Tilrettelegging for frivillighet	134
8.4	Innretning av porteføljen	135
8.4.1	Porteføljestyling - Hvilke areal og anlegg (aktivitetstyper) skal prioriteres? ...	136
8.4.2	Programsatsing eller litt av hvert	137
8.4.3	Likhet eller ulikheter mellom bydeler	138
8.4.4	Samlet eller spredt	139
8.4.5	Medvirkning	141
8.5	Gjennomføringsstrategier	141
8.5.1	Virkemidler, finansieringsordninger, spillemidler, garantier osv.	143
8.5.2	Langtidsplanlegging, prioritering og beslutninger	144
8.5.3	Overordnede gjennomførings- og kontraktsstrategier, herunder OPS	146
9	Sammenstilling og tilråding	147
9.1	Sammenstilling av analysen	147

9.2	Forankring av mål og strategier	147
9.3	Videre oppfølging – langsiktige tiltak	148
9.3.1	Overordnede rammer	148
9.3.2	Langsiktige tiltak knyttet til byplanlegging og skole	149
9.4	Prosess for behovsplan og handlingsprogram.....	149

Tabelloversikt

Tabell 4-1 Strukturering av hovedtyper av anlegg og arealer	37
Tabell 4-2 Innretning på kartlegging av ulike anlegg og arealer	38
Tabell 4-3 Inndeling av bydeler i byområder	39
Tabell 4-4 Faktorer som er kartlagt/analysert	39
Tabell 4-5 Oversikt over sentrale innendørsflater for idrett og aktivitet.....	43
Tabell 4-6 Oversikt over fleridrettshaller og idrettshaller i Oslo kommune.....	44
Tabell 4-7 Fleridrettshaller fordelt på byområder	44
Tabell 4-8 Hallflater per innbygger per byområde	44
Tabell 4-9 Innendørs tennishaller i Oslo per byområde.....	45
Tabell 4-10 Oversikt over ishaller i Oslo	46
Tabell 4-11 Innendørs bassengareal i Oslo etter byområde	47
Tabell 4-12 Oversikt over sentrale utendørsflater for idrett og aktivitet	49
Tabell 4-13 Friidrettsanlegg i Oslo	50
Tabell 4-14 Utendørs kunstisbaner i Oslo.....	50
Tabell 4-15 Fotballbaner i Oslo kommune	52
Tabell 4-16 Sammenligning av fotballflater i ulike byområder i Oslo	52
Tabell 4-17 Anlegg for ulike typer ballsport i Oslo	53
Tabell 4-18 Anlegg for ulike typer ballsport i Oslo.....	54
Tabell 4-19 Skianlegg i Oslo kommune	55
Tabell 4-20 Oversikt over sentrale anlegg og arealer for friluftsliv.....	57
Tabell 4-21 Tilgjengelighet til grøntarealer i Oslo.....	59
Tabell 4-22 Besøksgårder i Oslo	60
Tabell 4-23 Sentrale stuer, hytter og kiosker i Marka (innenfor Oslo kommunes grenser)	69
Tabell 4-24 Vernede områder i Oslo.....	70
Tabell 4-25 Oversikt over utfartsparkering i forbindelse med Marka	71
Tabell 5-1 De ti største idrettene i Oslo og Norge målt etter aktivitetsregistreringen i Norges idrettsforbund.	75
Tabell 5-2 Illustrasjon på betydningen av befolkningsvekst for behov for utvalgte anleggs- og arealtyper til idrett og aktivitet	84
Tabell 5-3 Vekst i aktive i ulike idretter	86
Tabell 5-4 Andelen (%) som har deltatt i frilftsaktiviteter siste 12 mnd.	87
Tabell 5-5 Ungdommens frilftsaktiviteter.....	88
Tabell 5-6 Oversikt over aktører og interesser	92
Tabell 5-7 Oversikt over interessenter og deres interesser	94
Tabell 8-1 Beregnede konsekvenser av strategiske alternativer	125

Figuroversikt

Figur 1-1 Grensesnitt KVVU og Behovsplan	14
Figur 3-1 Elementer og aktører innen tilbudet på idrett, friluftsliv og aktivitet	19
Figur 3-2 Investeringsprosess og involverte aktører (se neste side)	26
Figur 3-3 Investeringer i idrettsanlegg i Oslo 2004-2014.....	29
Figur 3-4 Fordeling av investeringer i idrettsanlegg i Oslo 2004-2014 på ulike tiltaksgrupper	30
Figur 3-5 Spillemidler i Oslo kommune	33
Figur 3-6 Spillemidler i Oslo kommune	34
Figur 4-1 Anleggstetthet	40
Figur 4-2 Anleggstetthet per innbygger.....	41
Figur 4-3 Oversiktskart Oslo	42
Figur 5-1 Utvikling i antall aktive medlemmer i Oslo idrettskrets 2004-2013	74
Figur 5-2 Gjennomførte aktiviteter siste 12 måneder	76
Figur 5-3 Deltakelse på ulike friluftslivsaktiviteter i løpet av de siste 12 månedene. Andel personer som har drevet med de ulike aktivitetene. Resultater fra levekårsundersøkelsen. Tettsteder med 100 000 eller flere innbyggere.	77
Figur 5-4 Andel blant 9- og 15-åringene i Oslo og Norge for øvrig som tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet (N=1824)	78
Figur 5-5 Andel blant de voksne og eldre (20-65 år) i Oslo og Norge for øvrig som tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet (N=2707)	79
Figur 5-6 Tilfredshet med tilbud. (Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med følgende i Oslo)80	
Figur 5-7 Utvikling i befolkningsmengde i Oslo, 2004-2025	82
Figur 5-8 Utvikling i andelen barn og unge i de ulike byområdene i Oslo, prognose 2014-2025	83
Figur 5-9 Gap mellom eksisterende anlegg og arealer og fremtidig behov	89
Figur 6-1 Resultatkjede	99
Figur 6-2 Resultatkjede svømmeanlegg/svømming	101
Figur 6-3 Fylkesbarometer for Oslo i forhold til resten av landet	103
Figur 6-4 Resultatkjede – Noen viktige forhold som påvirker fysisk aktivitet	104
Figur 6-5 Resultatkjede – Marka.....	107
Figur 6-6 Resultatkjede – Blågrønn infrastruktur.....	107
Figur 6-7 Resultatkjede – Internasjonal idrettsby	108
Figur 6-8 Resultatkjede – Toppidrett.....	108
Figur 6-9 Målbildet knyttet opp mot resultatkjeden.....	117
Figur 7-1 Mulig krav til porteføljen på idretts- og friluftsområdet.....	120
Figur 8-1 Strategidimensjoner i alternativanalysen	123
Figur 9-1 Framdriftsplan for behovsplanprosessen	148
Figur 9-2 Sammenheng mellom KVVU og foreliggende tiltak (prosjektideer)	150

Dokumentinformasjon

Distribusjonsliste:

Enhet / navn	Signatur

Vedlegg

Nr	Dokumentnavn	Versjon	av dato
1	Bestilling fra MOS	1.0	13.01.2015
2	Sammenstilling av dokumentstudie for målanalyse	1.0	13.01.2015
3	Dokumentasjon av IA-dialogen	1.0	13.01.2015
4	Sammenstilling av innspill fra interessenter friluftsliv (excel regneark)	1.0	13.01.2015
5	Sammenstilling av innspill fra idrettskretser og særforbund (excel regneark)	1.0	13.01.2015
6	Sammenstilling av innspill fra bydelene (excel regneark)	1.0	13.01.2015
7	Andre interessentinnspill	1.0	13.01.2015
8	Kartlegging: Dataoversikt (excel regneark)	1.0	13.01.2015
9	Aktivitetstall. Idrett og friluftsliv (excel regneark)	1.0	13.01.2015
10	Investeringer i idrett og friluftsliv (excel regneark)	1.0	13.01.2015
11	Oversikt spillemiddelfordeling (excel regneark)	1.0	13.01.2015

Endringshistorikk

Dato	Endringsbeskrivelse	Sign	Versjon

Utarbeidet av:

Enhet / navn	e-Post	Telefon

Sammendrag

KVU Behovsplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2016-2026

Denne KVU-en danner et fakta- og diskusjonsgrunnlag for arbeidet med Behovsplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2016-2026 i Oslo kommune. Oppbyggingen av KVU-en følger i hovedsak Oslo kommunes KVU-veileder. På grunn av sektorenes og investeringenes karakter (porteføljeinvesteringer) og behovet for å etablere langsiktige og overordnede føringer for arbeidet med sektoren, er analysene i KVU-en i hovedsak på et strategisk nivå.

Eksisterende tilbud

Oslo har et stort og mangfoldig tilbud av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Tilbudet har en stor verdi for befolkningen. I hovedsak er anleggene og arealene eid og forvaltet av ulike etater i Oslo kommune, men idrettslag, ulike private aktører og staten er også sentrale eiere.

Det finnes per i dag ingen helhetlige, oppdaterte registre over det samlede tilbudet av anlegg og arealer for dette formålet i kommunen, verken for kommunens anlegg eller det komplette tilbudet uavhengig av eierskap. Kartlegging av eksisterende tilbud har derfor utgjort en vesentlig del av behovsanalysen i KVU-arbeidet.

I og med at det er mange aktører som forvalter og investerer i anlegg og arealer for idrett og friluftsliv, er det nødvendig å skille mellom ulike forvalteres egne registre over egne eiendommer, og en samlet oversikt over byens tilbud. Modell/system for oversikt over tilbudet sett fra brukernes side bør utvikles og vedlikeholdes samlet, fortrinnsvis i BYM/MOS. dette arbeidet bør det legges vekt på å avdekke hvilke nye tilbud som er mest aktuelle, med tanke på framtidige prioriteringer og investeringer.

Behov

I motsetning til mange andre deler av Oslo kommunes virksomhet er tilbudet av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, i liten grad styrt av lover og forskrifter som definerer nivået på ytelsen. Etterspørselen er på den andre siden tilnærmet uendelig ettersom tilbudet (i teorien) er gratis. Det er derfor svært krevende å definere et konkret og riktig behov. I praksis defineres nivået på ytelsen av de ressursene Oslo kommune prioriterer å benytte til dette formålet. Det har trolig medvirket til at investeringene i sektoren ofte avklares som noe av det siste i bystyrets årlige budsjettforhandlinger. Dette viser seg også gjennom til dels svak sammenheng mellom langtidsplaner, årlige budsjettforslag fra administrasjonen og endelige bevilgninger.

KVU-arbeidet har identifisert to sterke behovsdrivere for tilrettelegging for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet; folkehelseperspektivet og befolkningsveksten i kommunen. Regelmessig fysisk aktivitet og naturopplevelser er vesentlige faktorer for god fysisk og psykisk folkehelse. Sammenliknet med andre land i Europa, og sammenliknet med tidligere tider i Norge, er det lite fysisk aktivitet i dagliglivet i Norge og Oslo. Anlegg og arealer som stimulerer til økt aktivitet er derfor vesentlige faktorer for folkehelsen. I et folkehelseperspektiv er det også viktig å vurdere andre faktorer som stimulerer til eller begrenser fysisk aktivitet.

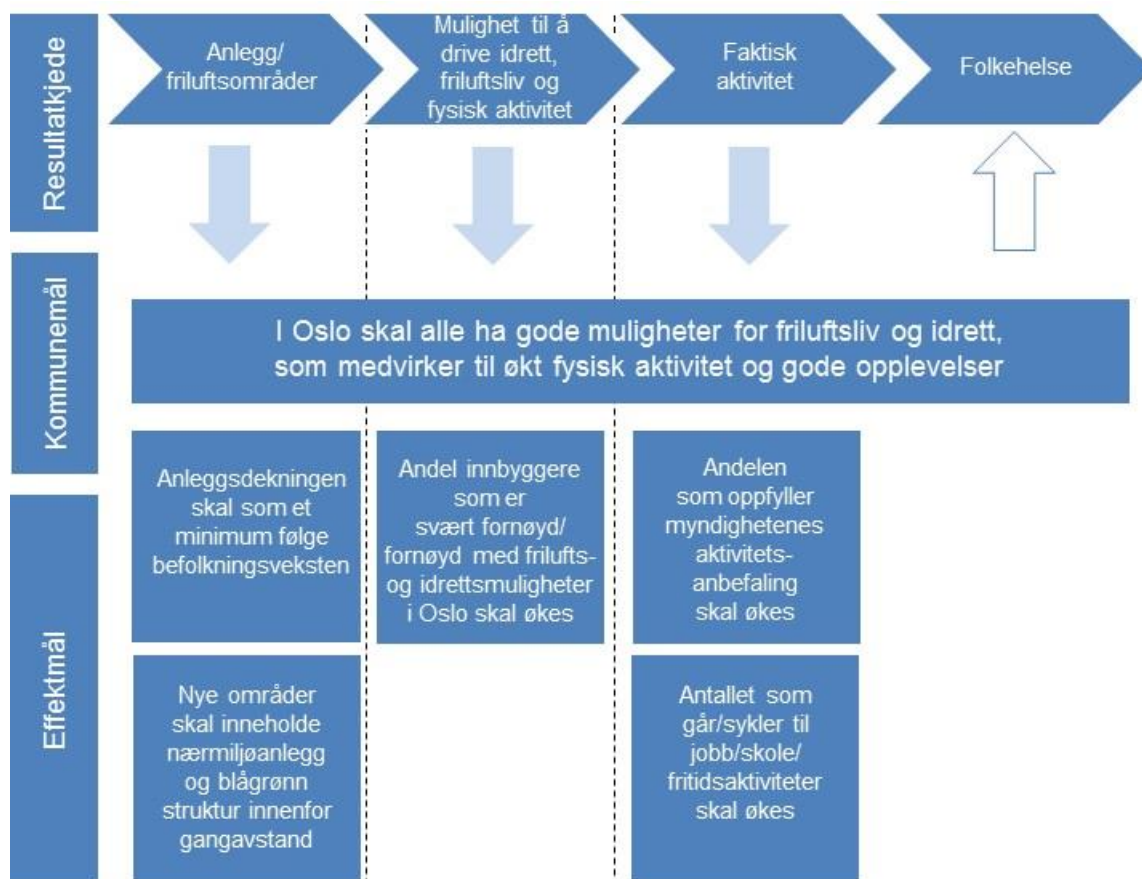
Oslo og omegn er en av Europas sterkest voksende boområder, og veksten gir et betydelig investeringsbehov for mange ulike offentlige formål. Det bør være et overordnet mål å videreutvikle anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i takt med befolkningsveksten, på samme måte som for skole, eldreomsorg og tilsvarende.

For å avdekke konkrete framtidige behov på tiltaksnivå er det gjennomført en omfattende interessentanalyse. Analysen er basert på kontakt med frivillige organisasjoner innenfor idrett og friluftsliv, sentrale etater og bydeler innenfor Oslo kommune samt ulike andre relevante organisasjoner. For i sterkere grad å avdekke de uorganisertes behov, gjennomføres det i første kvartal 2015 også en undersøkelse blant elever i Osloskolen. Innspillene vil bli benyttet i det videre arbeidet med Behovsplanen for sektoren.

Mål

I tillegg til et overordnet mål om å videreutvikle anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i takt med befolkningsveksten, bør det fastlegges mer spesifikke effektmål som følges opp. Målene bør være så konkrete at det er mulig å evaluere oppnåelse over tid. Det har i liten grad vært tilfelle i tidligere sektorplaner. Basert på en gjennomgang av et stort antall kommunale og nasjonale grunnlagsdokumenter samt vurdering og drøfting av hva som er realistiske mål, er det skissert noen prioriterte effektmål.

Sammenhengen mellom den etablerte resultatkjeden, kommunemålet og de prioriterte effektmålene som er utarbeidet i KVVU-en, er gjengitt i figuren under. Resultatkjeden illustrerer sammenhengen mellom anlegg/arealer, valgmuligheter og faktisk bruk (gevinstrealisering).



Ulike kommunale etater og aktører er involvert i måloppnåelsen i de ulike stegene i resultatkjeden. Det bør være en nær sammenheng mellom effektmålene og målene som settes og følges opp gjennom årlige tildelingsbrev og løpende etatsstyring for berørte etater i kommunen.

Krav

Som følge av investeringens karakter må krav stilles på ulike nivåer:

- Ved fokus på en hel portefølje av eksisterende tilbud, bør det stilles krav til hele porteføljen eller deler av denne. I praksis vil det legges mest vekt på tiltak som endrer porteføljen i relativt sett små skritt.
- For enkeltprosjekter bør det defineres løsningsnøytrale krav, det vil si krav som muliggjør at et behov kan løses på alternative måter.

I tillegg bør det stilles prosesskrav som omhandler hvordan man arbeider med porteføljen og enkeltprosjekter.

Alternative strategier og planer

Alternativanalysen i KVV-en omhandler ulike strategiske tilnærminger som kan bidra til å dekke behov og nå målene som settes for sektoren. Drøftingene av de strategiske dimensjonene kan oppsummeres som følger:

1) Nivå på ytelse og behovsdekning

De planlagte årlige investeringene i idrettsdelen av sektoren er i økonomiplanen for 2015-2018 lavere enn årlig innsats i forrige 10-årsperiode. En utvikling av tilbudet i takt med befolkningsveksten vil kreve høyere investeringer. Etterhvert som porteføljen av anlegg og arealer utvides, vil behovet for midler til verdibevarende vedlikehold og rehabilitering også øke.

I byggesonen vil framtidig behovsdekning i stor grad avhenge av hvor store investeringer og arealavsetninger som gjøres i sektoren, i sterk konkurranse med andre kommunale sektorer og formål. Særlig i transformasjonsområdene, er det viktig at realistiske arealbehov avklares tidlig, slik at nødvendige arealer sikres gjennom planer og erverv. Utbyggingsavtaler kan benyttes for å sikre infrastruktur, blågrønne strukturer og mindre anlegg, der eiendoms-markedet er attraktivt, men større idrettsanlegg og parker må trolig vurderes som ordinære kommunale investeringer.

Utenfor byggesonen, det vil si i Marka og på fjorden, er tilgjengelig areal definert. Disse arealene kan i mindre grad påvirkes av kommunale investeringer, og de eksisterende arealene må absorbere økt folkemengde. Framtidig behovsdekning vil dermed i stor grad avhenge av hvordan kommunen evner å legge til rette for sambruk og flerbruk. Dette bør kunne skje gjennom forutsigbar differensiering av ulike områder, som for eksempel økt tilrettelegging i områder med høy bruksfrekvens og vern i områder med spesielle natur- eller kulturverdier. Det er et stort potensial knyttet til økt ferdsel i utstrakte områder som er lite i bruk. Hensiktsmessig adkomst og tilgjengelighet vil være vesentlig for framtidig bruksmønster.

2) Arbeidsdeling og samarbeid

Kommunens rolle er i hovedsak å tilrettelegge for aktivitet via tilgjengelige anlegg og arealer. Aktivitetene er i hovedsak egenorganiserte eller organisert av frivillige organisasjoner. Kommunen har imidlertid også et generelt ansvar for folkehelsen, og gitt at liten fysisk aktivitet er et folkehelseproblem, bør det vurderes aktivitetsrettede tiltak som treffer alle i ung alder. For å sikre et tilbud som når alle barn og unge, kan det legges til rette for økt fysisk aktivitet i og ved skolen/AKS. Dette vil gi økt aktivitet på kort sikt og læring for et aktivt liv på lengre sikt.

Arealer for skole og idrett har blitt sterkere koblet de senere årene, gjennom utbygging av idrettshaller ved skolene. Alle kommunale skoleinvesteringer bør tilrettelegges for sambruk, dag og kveld. Gode arealer for fysisk aktivitet (inne og ute) bør innarbeides som ordinære

delar av skolenes kravspesifikasjoner og sikres gjennom arealplaner, erverv og utbygging i takt med utviklingen av nye boligområder. Et styrket samarbeid mellom berørte etater som blant annet PBE, EBY, UDE og BYM kan bidra til økt langsiktighet, handlingsrom og måloppnåelse i denne sammenhengen. Dette øker sannsynligheten for at transformasjons- og utviklingsområder sikres et minimumstilbud, med relevant lokalisering, til rett tid.

3) Effektive prosesser for planlegging og realisering av tiltak

Mange kommunale og eksterne aktører investerer i arealer for idrett og friluftsliv. BYM og MOS har et overordnet ansvar for å vurdere behovene, men de faktiske investeringene vil skje hos mange ulike aktører.

Spillemiddelordningen er en betydelig finansieringskilde, og ordningen forutsetter at alle søknader/tiltak skal finnes i et kommunalt plandokument, uavhengig av eier og finansieringsmodell. Kulturdepartementets veileder «Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet» legger også til rette for en helhetlig planlegging for idrett og friluftsliv, og normalt har alle planlagte/mulige tiltak blitt listet i et fireårig handlingsprogram. For å kunne planlegge sektoren under ett, og legge til rette for gode prioriteringer på lang og kort (årlig) sikt, må beslutningsinformasjon som til dels blir utviklet hos ulike aktører, samles. Dette vil kreve en omfattende koordinering mellom MOS/BYM og andre berørte byrådsavdelinger og etater som for eksempel UDE/UBF og planlagt nytt foretak for idretts- og kulturbygg. Handlingsprogrammets tiltakslistor må utvikles med relevant styringsinformasjon, som for eksempel eier, kostnadsrammer (estimat), finansiering og prioritering. Beslutningsinformasjon i etater, byrådsavdelinger og ved politisk behandling må i størst mulig grad følge samme struktur.

Koordineringen kan forenkles og effektiviseres gjennom økt bruk av rammetilskudd i forbindelse med oppfølging av tidligere vedtak, særlig knyttet til rehabilitering og planlagt vedlikehold, slik at politisk behandling i større grad kan fokusere på strategier, programmer og større nyinvesteringer.

En økt satsing på realisering av anlegg gjennom private/frivillige organisasjoner, skissert i budsjett 2015, bør tilrettelegges med et tydelig mottaksapparat i kommunen, med relevant kapasitet og kompetanse for å ta stilling til og følge opp interne og eksterne initiativ.

4) Operasjonalisering av strategier og prioritering av tiltak

I prioriteringen mellom ulike nye tiltak er det en rekke elementer som bør legges til grunn. Dette kan være generelle langsiktige rammer, eller strategiske prioriteringer som gjelder for en begrenset periode (for eksempel programmer). Ulike deler av byen kan også ha ulike særtrekk og behov som gjør at prioriteringskriterier og faktiske prioriteringer kan variere. Omforente strategiske prioriteringskriterier bør etableres som grunnlag for å gjøre enkelt-prioriteringer.

Prioriteringen av de enkelte tiltakene bør gjøres med utgangspunkt i vurderinger av hva som best supplerer porteføljen samtidig som det gjøres en løpende vurdering av tilbud som bør avvikles eller omdisponeres til annen bruk, hensyntatt trender i aktivitetsmønsteret. Det bør vektlegges å prioritere tiltak som er fleksible, både med hensyn til flerbruk og over tid.

I og med at sektoren(e) er store og komplekse, og en stor del av gevinstrealiseringen (her faktisk aktivitet) skjer i privat/frivillig regi, vil det (fortsett) være vesentlig at strategier, etterspørsel, kapasitetsbehov og prioriteringer utvikles i samråd med sentrale interessenter. Disse prioriteringene bør skje i en mest mulig transparent og forutsigbar prosess (som skissert i kapittel 9) og slik at det blir større sammenheng mellom planer på ulike nivåer i Oslo kommune og i de endelige beslutningene.

1 Innledning

Forslag til ny kommuneplan «Oslo mot 2030» (Oslo kommune 2014c) skisserer de overordnede føringene for en fremtidsrettet utvikling av byen. Oslo forventer stor befolkningsvekst i årene fremover. Dette skaper både muligheter og utfordringer. Når byen vokser må oppgavene løses på en smartere og mer effektiv måte for å tilfredsstille befolkningens behov for ulike tjenester og tilbud i fremtiden.

Ulike muligheter for å drive idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er et vesentlig element i en moderne byutvikling. Kommuneplanen slår fast at det skal være god tilgang til grøntområder og anlegg for idrett, rekreasjon og fysisk aktivitet. Befolkningsveksten medfører et økende behov for vedlikehold av eksisterende og utbygging av nye idrettsanlegg og bad, særlig rettet mot barn og unge. Byrommene, friluftsområdene og idrettsanleggene skal være godt tilrettelagt for fysisk aktivitet og gi muligheter for helsefremmende utfoldelse. Grønnstrukturen i byggesonen skal dekke mange ulike funksjoner og ha et variert innhold. Målet er at alle skal ha tilgang til grøntområder for lek, idrett, naturopplevelse og annen utendørs rekreasjon i akseptabel gangavstand fra bolig. Økt bruk av parker, friområder og Marka stiller større krav til skjøtsel og vedlikehold.

Gode muligheter for å drive idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er også et vesentlig element i et folkehelseperspektiv. Å styrke folkehelsen er et viktig mål for kommunen. Areal- og transportplanleggingen skal blant annet bidra til økt fysisk aktivitet og til å skape og opprettholde gode nærmiljøer med mulighet for aktivitet og rekreasjon. Fokus på folkehelse understøttes av nasjonale strategier. Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge (Helsedepartementet, 2003) slår fast at regelmessig fysisk aktivitet gir viktige helsefordeler. Fysisk aktivitet reduserer risikoen for en rekke av livsstilssykdommene, noe som er viktig for muskel-, skjelett- og leddhelse og for psykisk helse.

Det er enkeltindividenes eget ansvar hvilket levesett de velger. Samfunnet og kommunen har imidlertid et ansvar for å tilrettelegge for at enkeltindividene har mulighet til å ta de riktige, helsebringende valgene, og for å gjøre de sunne valgene lettere og mer attraktive. Til rettellegging av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er sentralt i denne sammenhengen.

1.1 Planer for idrett og friluftsliv frem til 2016

Oslo kommune har i mange år utarbeidet sektorplaner for idrett og friluftsliv, først i form av kommunedelplaner og deretter som kommunale planer for idrett og friluftsliv. Hensikten har vært å ha en politisk vedtatt og oppdatert langsiktig plan for utvikling av anlegg og områder for idrett og friluftsliv i kommunen. Planene er rullert hvert fjerde år.

De siste sektorplanene, som har vært mest interessante for arbeidet med denne KVVU-en, er

- Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2013-2016 (Oslo kommune, 2012)
- Kommunal plan idrett og friluftsliv 2009-2012 (Oslo kommune, 2008a)

Den gjeldende planen ble vedtatt i bystyret i 2013.

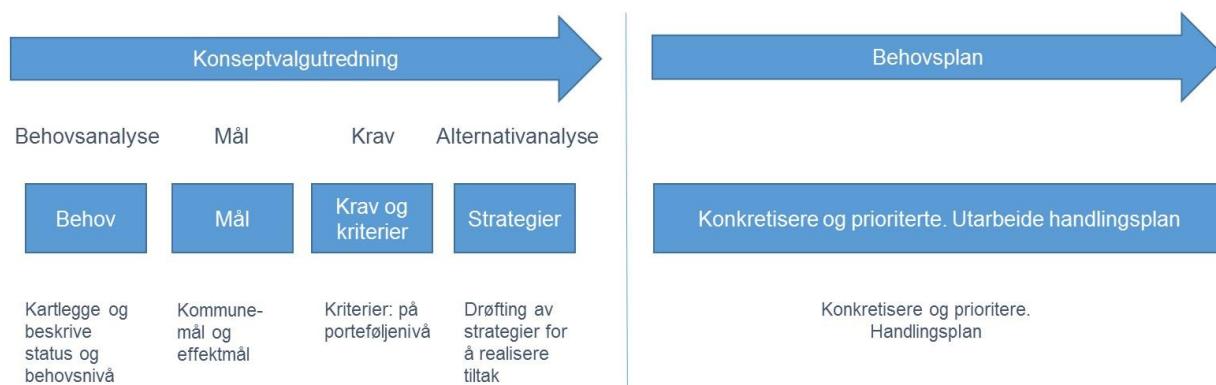
1.2 Behovsplan for idrett og friluftsliv 2016-2026

Behovsplan for idrett og friluftsliv 2016-2026, heretter kalt Behovsplanen, skal synliggjøre det reelle behovet for nye anlegg, arealer, frilufts- og friområder knyttet til idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv og folkehelse i Oslo kommune. Behovsplanen skal være et politisk styringsverktøy for utviklingen av idrettsanlegg og frilufts- og friområder i kommunen, der det i størst mulig grad er avklart hva som finnes av tilgjengelige arealer.

Et viktig formål med planen er at den skal inneholde en anbefalt prioritert liste over hvilke idretts- og friluftsprosjekter som bør igangsettes/gjennomføres i planperioden.

Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2013-2016 ble vedtatt under forutsetning om at senere planer skulle utvikles til en Behovsplan for idrett og friluftsliv, etter modell av kommunens Skolebehovsplan 2014-2024 (Oslo kommune, 2013e). Bakgrunnen var et behov for en tydelig og omforent strategisk plattform med klare mål, som grunnlag for prioriteringer av tiltak på kort og lang sikt. Tydeliggjøringen av strategi, mål og prioriteringer skulle også bidra til et bedre grunnlag for vurdering av måloppnåelse (evaluering). Forutsetningen legger føringer for metodebruk i behovsplanarbeidet; Skolebehovsplanen er utarbeidet basert på flere konseptvalgutredninger (KVU), og det ble besluttet at Behovsplanen for idrett og friluftsliv også skulle baseres på en KVU.

Terramar AS ble i 2014 engasjert av Bymiljøetaten for å gjennomføre KVU-arbeidet. KVU-en skal i størst mulig grad fungere som et direkte underlag for Behovsplanen. Sammenhengen mellom KVU-en og Behovsplanen illustreres i Figur 1-1.



Figur 1-1 Grensesnitt KVU og Behovsplan

Denne KVU-en skiller seg fra en tradisjonell KVU ved at den ikke omhandler et konkret prosjekt, men en hel sektor bestående av en portefølje av til dels svært ulike prosjekter. KVU-arbeidet har vært gjennomført på et overordnet, strategisk nivå for å etablere et langsiktig grunnlag for prioriteringene i sektoren framover. De strategiske føringene som legges i KVU-en utgjør et fakta- og diskusjonsgrunnlag som forankres og forbedres i sammenheng med behovsplanarbeidet i første kvartal 2015. Konkrete behov for ulike deler av idretts- og friluftslivet vil bli fulgt opp i Behovsplanen, sammen med en prioriteringsliste over de viktigste tiltakene i sektoren.

2 Bakgrunn og metode

2.1 KVVU-oppgdraget og organisering av arbeidet

Oppdraget om KVVU er gitt i bestilling fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS) til Bymiljøetaten (BYM) datert 13.08.2014. Bestillingen er gjengitt i vedlegg 1.

Bestillingen er en formalisering av tidligere utkast til bestilling som medførte at utredningsarbeidet ble igangsatt i BYM i mai 2014. Utredningsarbeidet/KVVU-en er utført i regi av BYM med ekstern bistand fra Terramar AS.

For oppfølging av bestillingen er det underveis gjennomført fire styringsdialogmøter mellom MOS og BYM. I disse møtene er videre operasjonalisering av bestillingen avklart og forankret. Det er også gjennomført ett forankringsmøte med politisk ledelse i MOS, i november 2014. Omforent forståelse av bestillingen og KVVU-arbeidet er også forankret i fire referansegruppemøter med de viktigste berørte kommunale etatene samt interessentene utenfor Oslo kommune.

Utredningen har et vesentlig videre omfang enn hva som normalt utredes i en KVVU. Underveis i arbeidet er det derfor avklart avgrensninger i innretningen av KVVU-en. I hovedsak er følgende lagt til grunn:

- Det er lagt betydelig vekt på å kartlegge det samlede tilbudet av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, i hovedsak fordi dette er tillagt vesentlig vekt i bestillingen.
- Analyse av behov, mål og krav innenfor sektoren er gjennomført på et porteføljenivå
- Analysen av alternativer er konsentrert om ulike strategier som kan bidra til å realisere behov for anlegg og arealer på en mer effektiv og målrettet måte.

Metodisk tilnærming er derfor tilpasset oppgaven, se nærmere beskrivelse i kapittel 2.2. KVVU-en legger grunnlaget for å konkretisere og operasjonalisere Behovsplanen for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet.

2.2 Metodetilpasning og gjennomføring

I bestillingen fra MOS er det presisert at arbeidet med KVVU-en skal ta utgangspunkt i vanlig KVVU-metodikk, men at metoden må tilpasses oppgaven. I Oslos kommunes veileder for KVVU (Oslo kommune, 2011) er det redegjort for at KVVU-metodikken kan benyttes både på enkeltinvesteringer og større porteføljer, men etablert praksis, både i Oslo kommune og staten, er at KVVU stort sett benyttes til store enkeltprosjekter eller relativt klart avgrensede program (sammenhengende gruppe av prosjekter).

Det er i bestillingen fra MOS også gitt henvisning til skolebehovsplanen som metodisk referanse. Grunnlaget som inngår i skolebehovsplanen består av en lang rekke KVVU-er for avgrensede geografiske områder. Hver enkelt av disse KVVU-ene dekker dermed et klart definert lovpålagt behov, innenfor et nedslagsfelt som tilsvarer om lag en bydel/en mindre gruppe grunnskoler. Som lovpålagt tjeneste handler alternativanalysen i disse KVVU-ene om ulike konsepter knyttet til hvordan et udiskutabelt prosjektutløsende behov skal dekkes, det vil si at grad av behovsdekning (ambisjonsnivå) ikke er et tema. Det vil si at det ikke er et spørsmål om det skal investeres eller ikke, men hvordan det skal investeres.

I KVVU-arbeidet dokumentert i denne rapporten benyttes metodikken så langt som mulig for å gi et grunnlag for hvordan investeringer innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet kan prioriteres, gitt en vurdering av samlet behov, mål og alternative strategier for omfang, rollefordeling, prioritering og gjennomføring.

I tillegg til Oslo kommunes KVVU-veileder, heretter kalt KVVU-veilederen, er det i arbeidet også lagt vekt på prosesselementer i henhold til Kulturdepartementets veileder «Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet» (Kulturdepartementet, 2014a). Denne veilederen har en del føringer som overlapper med KVVU-metodikken, men den har også enkelte tilleggsmomenter, blant annet knyttet til det at planprosessene vil være sykliske, med behov for periodiske revisjoner og rullinger av planene.

Som supplement til de nevnte veilederne er det også benyttet metoder knyttet til portefølje- og programstyring for å drøfte overordnede tilnærminger til hvordan Oslo kommune kan forbedre porteføljen av anlegg og arealer for idrett og friluftsliv over tid.

Nedenfor gjennomgås metodevalg for de ulike delene av KVVU-en. Metoden er særskilt beskrevet der den avviker fra KVVU-veilederen. Metodegrunnlaget gjentas og utdypes i hvert av kapitlene i KVVU-en for at enkeltkapitlene hver for seg skal forstås i riktig kontekst.

2.2.1 Analyse av behov

Behovsanalysen skal i henhold til KVVU-veilederen omfatte beskrivelse av dagens situasjon samt interessenters og aktørers forventninger og behov. Veilederen definerer følgende tre elementer som til sammen utgjør leveransen fra behovsanalysen:

- Steg 1: En beskrivelse av dagens situasjon/kapasitet og konsekvenser av denne, fremtidig forventet utvikling uten særskilte tiltak/investeringer ().
- Steg 2: En oversikt over de viktigste aktører og interessenter, samt hvilke forventninger og behov disse har. Eventuelle behovskonflikter avdekkes.
- Steg 3: Et klart uttrykt behov for kommunen, slik dette er prioritert fra operativ bestiller.

Veilederens steg er fulgt i denne KVVU-en. Ettersom siktemålet er å analysere en portefølje av anlegg og arealer, er gapet og behovet for kommunen også analysert på dette nivået. Det innebærer at analysen i mindre grad enn normalt for enkeltinvesteringer konkluderer med et konkret gap eller et klart uttrykt behov på anleggs/arealnivå.

Steg 1: Kartleggingen av dagens situasjon

Kartlegging av dagens situasjon har som nevnt hatt en vesentlig plass i KVVU-arbeidet. Kartleggingen har omfattet anlegg og arealer som er egnet til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Formålet har vært å få et inntrykk av det samlede tilbudet av anlegg og arealer Oslos innbyggere har i dag, uavhengig av om det er kommunale eller private eiere.

Det samlede tilbudet utgjøres av et betydelig antall grupper av anlegg og arealer, fra store idrettshaller til små lekeparker, og et enda større antall enkeltanlegg. KVVU-malens krav om å fremstille dagens situasjon er ekstremt krevende for en portefølje bestående av mange tusen anlegg og arealer, som i tillegg er eid av en rekke ulike aktører. Det er likevel, så langt som mulig innenfor rammene av arbeidet, gjennomført en kartlegging av dagens anlegg og arealer for idrett og friluftsliv, med tilhørende beskrivelse av anleggs/arealtype, beliggenhet og eier som hovedinformasjon. Andre opplysninger om anlegg/arealer er i begrenset grad kartlagt og systematisert.

Kartleggingen er gjennomført ved å sammenstille en rekke forskjellige registre og kilder. Ingen av kildene er komplette, og det er ulik grad av oppdatert informasjon i de ulike kildene. De mest sentrale kildene har vært BYMs egne interne anleggsoversikter, anleggsdatabasen som er utviklet i forbindelse med spillemiddelsystemet samt ikke minst idrettens og friluftsforskningsorganisasjonenes egenutviklede oversikter. Så langt som mulig er sammenstillingen av anlegg og arealer kvalitetsjekkert av ressurspersoner internt i kommunen og eksternt hos aktørene.

Det har imidlertid innenfor rammene av arbeidet, ikke vært mulig eller hensiktsmessig å etterprøve alle opplysningene i detalj. Det forekommer antageligvis unøyaktigheter vedrørende hvilke anlegg og arealer som er inkludert i analysen. Likevel er det grunn til å tro at den situasjonen som er beskrevet gir et relativt oppdatert bilde av det samlede tilbudet på et aggregert nivå. Det videre arbeidet med Behovsplanen vil kunne innebære en ytterligere forbedring av datagrunnlaget.

For å si noe om fremtidig situasjon uten tiltak på området er det i hovedsak lagt til grunn etterspørselsbaserte metoder, for eksempel konsekvenser av befolkningsvekst og analyser av etterspørselsutvikling innenfor idrett og friluftsliv. Det er i KVVU-arbeidet ikke identifisert lovpålagte bestemmelser som sier noe om hvilket nivå tilbudet innenfor sektoren skal ha, verken i dag eller i fremtiden.

Steg 2: Interessent- og aktøranalyse

Det er gjennomført en tradisjonell interessent- og aktøranalyse (IA-analyse) i denne KVVU-en. I IA-analysen er det innhentet en betydelig mengde innspill, både på overordnet strategisk nivå og ved beskrivelse av dagens situasjon og på behov, både dagens og fremtidens. En vesentlig del av innspillene på konkrete behov for de enkelte idrettene eller delene av friluftsområdet, er ikke benyttet direkte i KVVU-en, men vil inngå i arbeidet med Behovsplanen. Innspillene er dokumentert i vedlegg 4, 5, 6 og 7. De strategiske innspillene er drøftet i KVVU-en.

Dette avviker noe fra tradisjonell KVVU-metodikk, men er hensiktsmessig på grunn av at de to dokumentene samlet sett utgjør helheten.

På basis av IA-analysen er overordnede interessekonflikter belyst i henhold til veilederen.

Steg 3: Et klart uttrykt behov

Normalt skal en behovsanalyse munne ut i det som kalles et klart uttrykt behov. Dette er definert som kommunebehov, som utløser planlegging av det aktuelle tiltaket. På overordnet nivå er dette normalt knyttet til et identifisert problem, en mulighet og/eller krav som må oppfylles. I arbeidet med denne KVVU-en er dette kalt for porteføljeløsende behov.

I mangel av tydelig behovsdefinerende lover og forskrifter, må sektoren i større grad styres gjennom kommunens og sektorens egenutviklede strategier og prioriteringer som grunnlag for et klart uttrykt behov.

2.2.2 Analyse av mål

Målanalysen skal etablere kommunens mål for investeringen, inndelt i kommunemål og effektmål. I tillegg skal man fastsette prioriteringen av resultatmålene kostnad, tid og kvalitet.

Målanalysen er i hovedsak gjennomført etter stegene i KVVU-veilederen. Det er foretatt en gjennomgang av en betydelig mengde grunnlagsdokumenter (både nasjonale og kommunale) som i ulik grad har målformuleringer som omhandler tilbudet innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, se vedlegg 2 for oversikt.

Det er formulert forslag til kommunemål og effektmål basert på sammenstilling av mål på nasjonalt og kommunalt nivå, tilsvarende mål i andre kommuner og innspill i interessentanalysen. Dette danner videre grunnlag for ytterligere å konkretisere mål i Behovsplanen, som kan danne basis for prioritering og investeringsvolum.

Det er i mindre grad relevant å utforme resultatmål ettersom analysenivået i KVVU-en er en portefølje av anlegg og arealer til idrett og friluftsmål.

2.2.3 Analyse av krav

I henhold til Oslo kommunes KVVU-veileder skal kravdokumentet etablere de overordnede kravene til selve løsningen (den konkrete investeringen) og gjennomføringen av denne. På samme måte som for målanalysen er det også i kravanalysen nødvendig å vurdere krav på ulike nivåer. Veilederens kravkapittel er formulert med tanke på enkeltprosjekter. Kravanalysen i denne KVVU-en gjelder tilbudet for en hel sektor, og krav drøftes på følgende nivåer:

- Ved fokus på en hel portefølje av eksisterende tilbud, kan det stilles krav til hele porteføljen eller deler av denne. I praksis vil det legges mest vekt på tiltak som endrer porteføljen ved relativt sett små skritt.
- For enkeltprosjekter kan KVVU-metodikken benyttes direkte, ved at det defineres løsningsnøytrale krav, det vil si krav som muliggjør at et gitt behov kan løses på alternative måter, hvis prosjektet besluttet videreført.
- Det er også en del andre krav som er relevante uavhengig av om det handler om enkeltprosjekter eller større eller mindre deler av porteføljen. Dette gjelder spesielt prosesskrav, som omhandler hvordan man både arbeider med porteføljen og enkeltprosjektene.

2.2.4 Analyse av alternativer

I henhold til KVVU-veilederen skal det utredes et null-alternativ og et antall relevante, ulike konsepter. Arbeidet i denne KVVU-en har bestått av å utrede langsiktige behov og strategier på sektornivå. Det synes derfor mer hensiktsmessig at alternativanalysen diskuterer ulike strategiske tilnærminger som kan bidra til å dekke behov og nå målene som settes for sektoren.

Som det også framgår av oppdragsbestillingen fra MOS, er det flere ulike dimensjoner som kan gjøres til gjenstand for ulike strategiske tilnærminger. De strategiske dimensjonene er i stor grad uavhengig av hverandre, og det vil derfor være lite hensiktsmessig å definere et mindre antall teoretiske konsepter (kombinasjoner av strategier).

Alternativanalysen omfatter derfor å vurdere endringer innenfor relevante strategi-dimensjoner. Alternativene er enten å fortsette med samme strategi som i dag (et slags null-alternativ), gjøre justeringer i eksisterende strategier eller gjøre betydelige strategiske endringer.

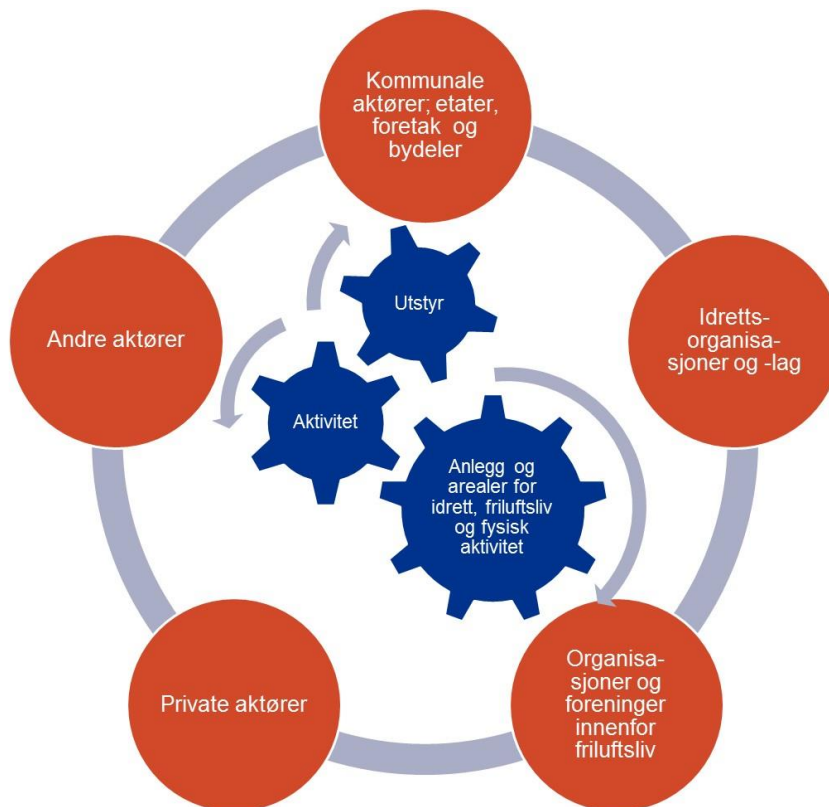
Aktuelle strategier som drøftes i Alternativanalysen kan medføre ulike tilnærminger til ulike deler av idretts- og friluftsområdet. Basert på dette er det utarbeidet forslag til prioriteringsmodeller og prioriteringskriterier som grunnlag for det videre arbeidet med Behovsplanen.

3 Aktører, samhandling og ressurser

I dette kapitlet beskrives aktørene som bidrar til ulike former for tilrettelegging for idrett, friluftsliv og aktivitet, hvilke roller aktørene har, samt hvilke planprosesser som styrer utviklingen av tilbudet innenfor sektoren. Det vises også til ressursinnsatsen på feltet, både fordelt på ulike aktører og samlet innsats over tid.

3.1 Tilrettelegging og aktører

Det er mange faktorer som påvirker et enkeltindivids mulighet til å være aktiv, både personlige og eksterne faktorer. Fra et tilretteleggingsperspektiv kan en på et overordnet nivå si at det er tre sentrale elementer som til sammen må være ivaretatt for å kunne drive idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet; tilgang på anlegg og arealer, tilgang på utstyr og dels også tilrettelegging for aktivitet (der egenorganisering ikke er naturlig). Bak hver av disse elementene ligger planlegging, organisering, kapital (finansiering) og arbeidsinnsats, hvor en rekke aktører ivaretar ulike hensyn og bidrar på ulike måter. Til sammen er det store ressurser som benyttes på feltet.



Figur 3-1 Elementer og aktører innen tilbudet på idrett, friluftsliv og aktivitet

3.2 Ulike aktørers roller og ressursinnsats

Tradisjonelt har det vært en overordnet arbeidsdeling ved at kommunen i hovedsak har hatt ansvaret for å tilby anlegg og arealer mens aktivitetstilbudet har vært drevet av organisasjoner innenfor idretten og friluftslivet, jf. Bystyremelding «By i bevegelse» (Oslo kommune, 2001). Imidlertid finansierer kommunen også noe aktivitet og utstyrstilgang, og organisasjonene finansierer også anlegg og arealer, og bidrar med tilgang til utstyr. Private aktører (velforeninger, borettslag, idrettslag etc.) bidrar også med bygging av mindre anlegg og tilgang til arealer. I tillegg er det en rekke andre aktører som bidrar inn i det totale bildet gjennom å ivareta ulike interesser eller grupper.

3.2.1 Kommunale aktører

I kommunen er det flere nivåer, etater og foretak som bidrar til tilrettelegging for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. I tillegg har bydelene en viktig rolle.

- Politisk nivå legger overordnede føringer og fattet viktige enkeltvedtak i alle sektorer.
- Byrådsavdelingene følger opp egne etater/sørger for iverksetting av politisk fattede vedtak, utarbeider overordnede beslutningsgrunnlag og bidrar til koordinering på tvers av sektorer.
- Plan- og bygningsetaten (PBE) utarbeider kommuneplaner, områdeplaner og veiledende plan for offentlige rom (VPOR), og utarbeider/påvirker reguleringsplaner. Dette har betydning for arealer som avsettes til idretts-, friluftsliv- og andre aktivitetsformål.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) eier alle kommunale areal og eiendommer samt erverver nødvendige eiendommer for ulike formål. EBY inngår også utbyggingsavtaler med private aktører i forbindelse med utvikling av områder. Utbyggingsavtaler kan inneholde krav til anlegg og arealer for ulike aktivitetsformål.
- Bymiljøetaten (BYM) og Utdanningsetaten (UDE) kartlegger og utreder behov og planlegger erverv, bygge- og anleggsprosjekter.
- Bymiljøetaten (BYM) og Undervisningsbygg Oslo KF (UBF) prosjekterer, gjennomfører og forvalter anlegg og arealer som stilles til disposisjon for befolkningen.
 - Kommunen har bevilget om lag 400-500 MNOK årlig til investering i nye idrettsanlegg og rehabilitering over de siste 10 årene. Dette er investeringer eksklusive kostnader til tomter og blågrønn struktur.
 - Kommunen har de siste 10 årene bevilget i overkant av 40 MNOK årlig til investeringer på friluftssiden.
 - Kommunen har i tillegg bevilget om lag 60-70 MNOK pr år i samme periode i driftstilskudd til ulike organisasjoner som driver aktivitet.
 - Kommunen investerer også i gang- og sykkelveier samt i kollektivløsninger som bidrar til tilgjengelighet til idretts-, friluftsliv- og aktivitetsområder.
 - I tillegg bevilges også statlige midler til anlegg og arealer for idrett og friluftsliv, blant annet gjennom spillemiddelordningen, statlig støtte til erverv av arealer til friluftslivformål og midler til tiltak i statlig sikrede friluftsområder.
- Bydelene forvalter lokale parker og nærmiljøanlegg, gir tilskudd og gjennomfører mindre tiltak. Noen bydeler har aktivitetsmidler og noen driver også utstyrssentraler. Bydelene er sentrale i vurderinger og prioriteringer av behovet for ulike tiltak.
- UDE/Osloskolen driver aktivitet og opplæring.
- Andre kommunale etater medvirker også innenfor særskilte felt. Et eksempel er Vann- og avløpsetaten som har ansvar for bekkeåpninger langs turtraseer, i grøntdrag og lignende. Et annet eksempel er Helseetaten (HEL) som utarbeider overordnede planer som er førende for annet kommunalt planarbeid, herunder idrett og friluftsliv, eksempelvis folkehelseplan for Oslo.

Med andre ord er det mange kommunale aktører som bidrar til å realisere det samlede tilbudet innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, primært rettet inn mot å sørge for anlegg og arealer. Den kommunale investeringsinnsatsen i idrett og friluftsliv beskrives nærmere i kapittel 3.5 og 3.6 under.

3.2.2 Organisasjoner, klubber og lag innenfor idrett og friluftsliv

De store organisasjonene innenfor idrett i Oslo er Oslo Idrettskrets, herunder alle særkretsene/regionleddene av særkretsene (ca. 50+), samt alle idrettslagene og medlemmene; over 333 000 medlemskap (2013) fordelt på 1 235 idrettslag inkludert bedriftsidretten (som har 650 bedriftsidrettslag med ca. 73 000 medlemmer) (Oslo Idrettskrets, 2013).

De store organisasjonene innenfor friluftsliv er Oslo og Omland Friluftsråd (OOF) og Oslo-fjordens Friluftsråd, som er paraplyorgan for friluftslivsorganisasjoner, naturvernorganisasjoner og dels også kommuner/fylkeskommuner. I tillegg er det en rekke organisasjoner med individuelle medlemmer. De største er Den Norske Turistforening Oslo og Omegn (DNT Oslo og Omegn) og Skiforeningen.

Organisasjonene innenfor idrett og friluftsliv sørger i stor grad for bruk av anleggene og arealene som tilrettelegges, og de driver også til en viss grad utstyrsformidling. I tillegg er det en rekke idrettslag spesielt, og de store friluftorganisasjonene som DNT Oslo og Omegn og Skiforeningen, som investerer i egne anlegg og arealer.

Disse organisasjonenes viktigste bidrag til sektoren er imidlertid frivilligheten.

- Norges Idrettsforbund har gjort anslag på omfanget av frivillighet i idretten på landsbasis (Asphjell, 2014). Dersom dette skaleres til Oslo-nivå etter Oslos andel av samlet befolkning, kan frivilligheten i Oslo idretten anslås å være om lag 3500 årsverk. Omregnet i kroner (basert på en årsverkskostnad på om lag 430 000 kr) tilsvarer dette en «investering» på 1 500 MNOK per år.
- I tillegg er det en rekke fulltidsansatte innenfor idretten og betydelig omsetning knyttet til aktiviteter i klubbene. Det finnes ikke en komplett oversikt over «omsetning» i klubber og lag innenfor idrett eller friluftsliv. Klubbene søker om momskompensasjon basert på brutto driftskostnader. En oversikt fra Oslo idrettskrets viser at 300 klubber er tildelt momskompensasjon i 2014. Disse klubbenes brutto driftskostnader var til sammen i overkant av 720 MNOK. OIK antar at det er de minste klubbene som ikke søker om denne typen kompensasjon. Et anslag for gjennomsnittlige kostnader i små klubber er 30-50 000 kroner. Et anslag for «omsetning» i klubbene samlet (650 klubber) er derfor over 720 MNOK. I tillegg kommer trolig en del relatert omsetning, knyttet til for eksempel fellesreiser og utstyr osv., som ikke nødvendigvis inngår klubbens regnskap, men som håndteres av foreldre og ledere. Utover dette kommer også medlemskap i friluftorganisasjoner. Eksempelvis har DNT Oslo og Omegn og Skiforeningen ca. 70-75 000 medlemmer¹ hver (se kapittel 5). DNT Oslo og Omegn har i underkant av 100 MNOK i omsetning (2013), Skiforeningen om lag 120 MNOK.

¹ Rekkevidde også utenfor Oslo kommunes grense (omegn)

3.2.3 Private treningsaktører

I tillegg til at organisasjonene driver aktivitet, er det en rekke aktører som bidrar til aktivitet på kommersiell basis. Den største av disse aktørene er sannsynligvis treningssentrene og andre private treningstilbud. Disse aktørene tilrettelegger anlegg for publikum og driver et omfattende aktivitetstilbud.

På landsbasis omsatte treningskjedene for om lag 4 300 MNOK i 2012 (Virke, 2013). Dersom dette skaleres til senterfordelingen (121 sentre i Oslo), tilsvarer det 615 MNOK.

3.2.4 Andre aktører

Det er også flere aktører som bidrar til realisering, utforming og finansiering av ulike tilretteleggingstiltak.

- Bolig- og eiendomsutviklere realiserer blågrønn infrastruktur (og en del andre anlegg) gjennom utbyggingsavtaler med Oslo kommune. Det finnes ikke en oversikt over denne typen innsats eller verdien av denne.
- Staten eier og drifter parker og anlegg som benyttes av Oslos befolkning, slik som for eksempel Slottsparken, Akershus festning og Norges idrettshøgskole
- Staten ved Kulturdepartementet stiller midler til rådighet for tiltak innenfor idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. Et viktig element her er Spillemiddelordningen, som innebærer at staten finansierer deler av investeringer på området etter bestemte retningslinjer. Den samme ordningen tildeler også tilskudd til aktivitet. Ressurser gjennom spillemiddelordningen er omtalt i kapittel 3.8. Staten stiller også midler til rådighet for kommunene for å sikre friområder. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.6.
- Vernemyndigheter forvalter lover og forskrifter som berører aktivitet på ulike områder. I vår sammenheng er markaloven, friluftsloven og naturmangfoldloven de mest sentrale. For verneområdene utarbeides det forvaltningsplaner som bestemmer rammene for skjøtsel og tilrettelegging.

3.3 Driftsmodeller

Tilbudet av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet kan forvaltes og drives på ulike måter. I dette kapittelet drøftes ulike driftsmodeller for kommunale anlegg og arealer. Som redegjort for over er det også andre aktører som eier og driver relevante anlegg og arealer (for eksempel private og statlige aktører). Dette kommenteres ikke nærmere.

Innenfor Oslo kommune benyttes en rekke ulike driftsmodeller på ulike deler av sektoren.

3.3.1 Kommunal resultatenhet / etatsmodellen

Etatsmodellen innebærer at anlegg forvaltes og drives av en kommunal etat, med kommunestyre/bystyre som øverste myndighet. BYM drives som en kommunal etat. Virksomheten har ikke, som KF eller KAS, et eget styre og et eget regelverk som stiller krav til utforming av mål og strategier, til resultater og til kontroll og oppfølging. Driftsunderskudd dekkes av kommunekassen, og et eventuelt overskudd går tilbake dit. Midler til nødvendige investeringer og vedlikehold bevilges (eller bevilges ikke) av bystyret gjennom kommunebudsjettet.

Driftsformen sikrer fradrag for mva. og tilgang på berettigede spillemidler, men vil ofte mangle fleksibilitet. Det vil være mange løpende, betydelige utfordringer knyttet til anlegget som det må forventes at en kommunal etat må ha mulighet til å løse (budsjetter /kompetanse/ressurser).

Kommunen eier og forvalter anlegget, samt har driftsavtale med et idrettslag

Dette er en modell som i stor grad er benyttet i dagens idrettshaller, ishaller og i idrettsparker. Bymiljøetaten har drifts- og vedlikeholdsansvaret, men noe av driftsansvaret er delegert til idrettslag gjennom driftsavtaler, hvor idrettslaget får en dugnadsgodtgjørelse hvert år. Idrettslagene har i hovedsak ansvar for tilsyn på anlegget og enklere vedlikehold. I idrettsparkene og i ishallene har idrettslag også fått oppgaver knyttet til vedlikeholdsoppgaver på idrettsanlegget avhengig av utstyr idrettslaget har tilgjengelig, samt kompetanse og ressurser de eventuelt besitter. Driftsoppgaver som idrettslaget kan ha er eksempelvis; slådding av kunstgressbaner, ettermerking av gressbaner, drift av is på isanleggene. Det idrettslagene ikke utfører gjøres av eget driftspersonell. I tillegg kjøper man inn eksterne tjenester i markedet, der man ikke har kompetanse selv. Dette gjelder f.eks. alle arbeider knyttet til elektro og bygg, samt grunnarbeider som krever en spesiell type fagkompetanse.

Kommunen eier og forvalter, samt har ansvar for all drift på anlegget

Noen anlegg eier, forvalter og drifter Bymiljøetaten selv uten at noe drift er satt ut til idrettslag. Dette gjelder blant annet de kommunale badene i Oslo kommune. Her har man eget driftspersonell som holder tilsyn med anlegget og utfører noen tjenester som f.eks. renhold. I tillegg kjøper man inn eksterne vedlikeholdstjenester som man ikke har fagkompetanse til å utføre selv.

3.3.2 Kommunalt foretak (KF)

Kommunalt foretak (KF) er som en etat en del av kommunen som juridisk person. Dette innebærer som i etatsmodellen at:

- Kommunen hefter økonomisk direkte og ubegrenset for virksomheten.
- Virksomheten er underlagt kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven i tillegg til eventuell særlovgivning.
- Kommunen har arbeidsgiveransvar for de ansatte
- Virksomheten er underlagt kommunestyrets/bystyret myndighet og tilsynsansvar.

Det er opp til kommunestyret/bystyret å bestemme på hvilken måte styret skal sammensettes og ledes, av politikere eller «profesjonelle» fra næringslivet. KF-modellen vil kunne gi en god økonomisk styring av idrettsanleggene, ved at de folkevalgte indirekte kan styre anleggene gjennom å sette mål og resultatkrav. Innenfor bygg og anlegg, er det vanlig at foretakets eiendomsverdier synliggjøres ved verdifastsettelse i balansen, og gjennom et (internt) husleiesystem der leiekostnader belastes bruker. Modellen muliggjør fremtidig konkurransutsetting av tjenester; sørge for mer fleksibel lønnsfastsettelse, og på sikt oppnå mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon. Begrensninger kan være fare for at det oppstår spenninger rundt spørsmål om styrets rolle, og om det er mest hensiktsmessig med politisk sammensatte eller rent «profesjonelle» styre. Modellen utfordrer også folkevalgtes evne til å styre i «stort» og å overlate driftsmessige beslutninger til foretakets ledelse.

Driftsformen sikrer fradrag for mva. og tildeling av spillemidler. Et KF må kunne forventes å ha et engasjert styre med god kompetanse selv om det ikke vil ha samme handlingsrom som for eksempel et styre i et AS. Dette gir gode muligheter for profesjonell økonomisk styring og overordnet politisk kontroll.

KF-modell for idrettshallene

Undervisningsbygg Oslo KF eier og forvalter idrettshaller tilknyttet skolen. Skolen leier fleridrettshallene 50 prosent av tiden, som tilsier dagtid på hverdager, i tillegg til selve skolebygningen 100 prosent av tiden, og fyller deres leietid til disposisjon i hovedsak til undervisningsformål. Bymiljøetaten leier resterende 50 prosent av tiden i fleridrettshallene som vil

si kveldstid på hverdager, samt helgene. Bymiljøetaten har igjen en driftsavtale med idrettslag som sørger for å holde tilsyn med anlegget når det er i bruk og har ansvar for å holde det ryddig mot en dugnadsgodtgjørelse. Alle eksterne vedlikeholdstjenester kjøpes inn av Undervisningsbygg Oslo KF som dekker dette og andre faste kostnader gjennom en kostnadsdekkende leie fra Bymiljøetaten og Utdanningsetaten.

3.3.3 OPS (offentlig privat samarbeid)

Private bygger anlegg, har eieransvar, forvalter og drifter anleggene, i en lengre periode, eksempelvis 20 eller 30 år. Hensikten med å vurdere OPS som et alternativ til kommunal gjennomføring av investering og drift, er ideen om at en privat aktør kan håndtere en helhetlig investering og drift mer effektivt, og kan av dette oppnå lavere levetidskostnader for Oslo kommune og positivt resultat i egen virksomhet. OPS-kontrakter finansieres med litt høyere lånerente enn den rente en kommunal aktør kan oppnå. Rentekostnaden vil inngå i årlig driftskostnad, som en del av nedbetaling av investeringen i nytt bygg.

Dette er utfordrende fordi det handler om hvor mye mer effektiv en privat virksomhet kan være i forhold til offentlig sektor hvis den private aktør kan få relativt fritt rom til å gjennomføre prosjektet og påfølgende drift. I tillegg har den private virksomhet et behov for for tjeneste for å være interessert i et prosjekt, og dermed er det et spørsmål om hvor mye av en eventuell gevinst som tilfaller det offentlige.

Ved en OPS-avtale og med en forutsetning om at anlegget stilles til fri disposisjon for brukerne, vil OPS-selskapet oppnå momskompensasjon i likhet med kommunal finansiering. Et OPS-prosjekt vil ikke kunne tildeles spillemidler, da et grunnleggende prinsipp tilsier at tilskudd i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer.

OPS-modell for fleridrettshaller, idrettsparker

I en OPS-modell for konkrete anlegg inngår den private aktøren leieavtale på brukstid på tilsvarende måte som i KF-modellen. Noen skolebygg med tilhørende fleridrettshaller og idrettsanlegg utendørs er finansiert gjennom en OPS-modell. På disse anleggene har også idrettslag driftsavtale med kommunen som holder tilsyn med anlegget og utfører enklere vedlikeholdsoppgaver.

3.3.4 AS (eller kommunalt aksjeselskap KAS)

Et AS kan også opprettes av en kommune som vil starte en virksomhet alene, sammen med private eller andre offentlige organer.

Det som først og fremst skiller et AS fra et KF er at det er et eget rettssubjekt, og at kommunen som eier har begrenset økonomisk risiko for selskapets forpliktelser. Et AS er underlagt aksjeloven. De ansatte har samme status som i en privat eid virksomhet, og tilsetningsforholdet reguleres av arbeidsmiljøloven.

Et AS vil stå relativt fritt i forhold til å kunne tilby konkurransedyktige betingelser til ledelse og annet nøkkelpersonell. Det vil også ligge godt til rette for å kunne utforme en fleksibel og robust organisasjon basert på handlingsfrihet i forhold til ansettelsesprosess og ansettelsesvilkår. Gode forutsetninger for å kunne tilknytte anlegget best mulig ledelse og – ansatte, samt å kunne utnytte personalet rasjonelt. Disposisjon av midler til markedsføring vil avgjøres av anleggets styre og ledelse. Dette gir handlingsrom og frihet til å kunne markedsføre anlegget rasjonelt og hensiktsmessig.

Utleievirksomhet avgrenses først og fremst av mva.- og kompensasjonslovgivningen. Modellen er ikke aktuelt med kompensasjon for merverdiavgift (privat selskap – aksjeloven/

selskapsloven). AS vil imidlertid kunne få fradrag for inngående mva. basert på konkrete forutsetninger knyttet til de faktiske aktivitetene i anleggene. Som et AS med godkjente vedtekter kan man utløse spillemidler ved en anleggsinvestering.

Dersom selskapet mottar kommunalt tilskudd, kan kommunen, som i et KF, stille vilkår om for eksempel makspriser på billetter til publikum og idrettslags bruk av anlegget. En for stor inngripen i driften av selskapet vil imidlertid ikke være i samsvar med den rollefordelingen som aksjeloven legger opp til mellom eierne og selskapsledelsen. Et AS fremmer større formell frihet fra kommunens styring enn ved KF. Det vil gi gode forutsetninger for kommersiell drift men samtidig begrense kommunens økonomisk risiko for selskapets forpliktelser. De folkevalgte vil ha en mer begrenset styringsmulighet i et KF enn ved et AS.

Idrettslag organisert som AS eier, forvalter og drifter anlegget

Flere idrettsanlegg i Oslo driftes av et eller flere idrettslag gjennom et AS. Idrettslaget har enten bygget anlegget på egen grunn eller fester tomt fra kommunen. AS-et forvalter, vedlikeholder og drifter anlegget. Dette er ofte gjeldende for tennisanlegg og skyteanlegg.

3.3.5 Stiftelse

Stiftelser har vist seg å være lite hensiktsmessig å anvende i forvaltningsutøvelse der det settes konsistente krav til ytelser og balansert likevekt mellom beslutningsadgang og økonomisk ansvar for resultater. Driftsformen er egnet i prosjekter hvor kommunen ikke ser det som vesentlig å ha innflytelse og kontroll. Styringsmodellen Stiftelse gir stor frihetsgrad til styret. Den økonomiske risikoen ligger fortsatt med stor tyngde hos kommunen.

Modellen vil kunne ha begrensinger knyttet til styring og kontroll i bygge- og gjennomføringsfase. Allmenne og kommunale interesser vil kunne bli så store at den reelle risiko forblir i kommunen, til tross for en formell organisering i stiftelsen.

Driftsformen sikrer fradrag for mva. og tildeling av spillemidler.

Eksempel på stiftelse i Oslo kommune er Bygdøhus. For tennisanlegget står Bygdøy vel som eier av tomt, Stiftelsen Bygdøhus eier anlegget og Bygdøy tennisklubb driver tennisanlegget.

3.3.6 Kombinasjonsløsning

Driftsmodellene som er beskrevet tidligere kan settes sammen i såkalte kombinasjonsløsninger. Dette har man ikke eksempler på i Oslo per dags dato. Et eksempel er modellen benyttet for Sørlandsbadet hvor man har:

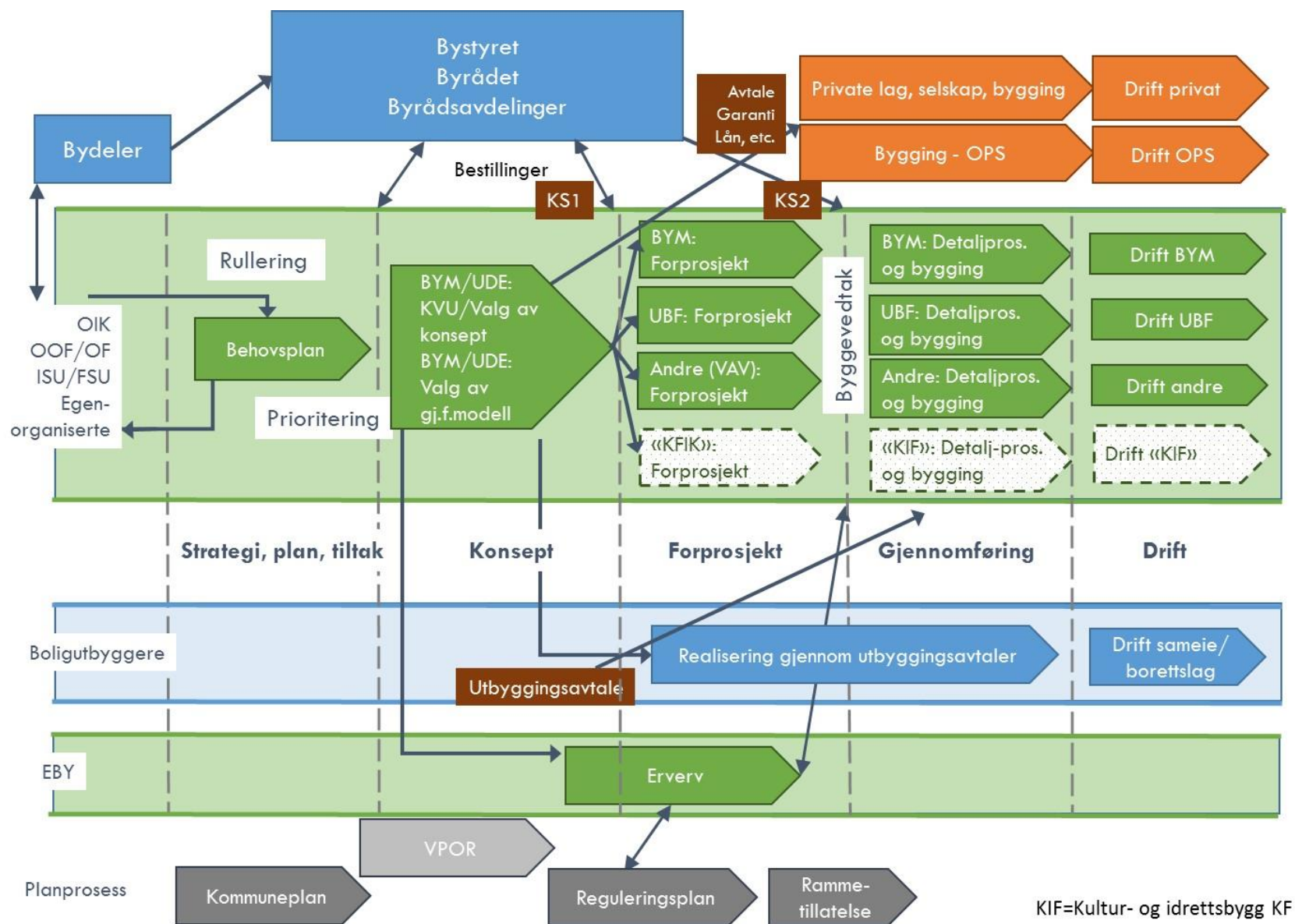
- Privat styring på de variable kostnadene
- Momskompensasjon på driftskostnadene
- Privat insitament for effektiv drift
- Mottak av spillemidler

Modellen er spesielt anvendelig der synergieffekten mellom private næringsinteresser og offentlig tjeneste- og serviceytelse er stor. Kombinasjonsløsninger forutsetter en løpende kontakt med alle forvaltningsledd som behandler mva., refusjon av mva. og spillemidler.

3.4 Investeringsprosesser

Som vist i kapittel 3.3 er aktørbildet mangfoldig, og det er en utfordring å koordinere innsatsen slik at bruken av ressursene blir optimal og tilbudet best mulig. Dette krever avklarte roller og gode systemer for å styre og følge opp. Figur 3-2 illustrerer verdikjeden for investeringsprosessene knyttet til anlegg og arealer innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i Oslo kommune, samt involverte aktører.

Figur 3-2 Investeringsprosess og involverte aktører (se neste side)



Figuren illustrerer hvordan et behov for anlegg eller arealer, som et investeringsprosjekt, kan realiseres fra det blir identifisert, og deretter utredet, til det blir prosjektert og gjennomført. Hovedmilepælene for beslutninger i Oslo kommunes investeringsregime er illustrert ved faseovergangene (milepælene) KS1 og KS2.

I konseptvalgfasen (fram til og med KS1 så langt det gjelder større kommunale prosjekter) må det avklares hva som er rett prosjekt, og hvilken gjennomføringsmodell som er aktuell. Når tiltakene skal prosjekteres og gjennomføres, er det en rekke aktører som gjør dette i regi av Oslo kommune, både aktører innenfor og utenfor kommunen. Innenfor den samlede prosjekttinnsatsen som kommer publikum til gode, er det også en del prosjekter som blir realisert i regi av andre enn Oslo kommune, med delvis eller ingen kommunal finansiering.

I siste planperiode har UBF gjennomført en betydelig del av investeringene på idrettssiden, gjennom flerbrukshallene som er bygd ved skolene. BYM har stått for øvrige idrettsinvesteringer, hvor Holmenkollen (skiskyting) og kunstgressbaner har vært dominerende.

I neste periode er det jf. tilleggsinnstillingen til budsjett 2015, planlagt å styrke muligheten for at private initiativ kan bidra til realisering av anlegg, ved at Oslo kommune bidrar med virkemidler som garantier og liknende (Oslo kommune, 2014a). Det er videre planlagt at Foretak for kultur og idrettsbygg etableres fra 1. juli 2015. I påvente av at foretaket kan etableres, skal en midlertidig etat (med utgangspunkt i etaten Oslo2022) videreføre arbeidet med å få realisert viktige idrettsanlegg.

På friluftssiden investeres det blant annet gjennom utbyggingsavtaler, der boligutbyggere realiserer deler av blågrønn (og grå) infrastruktur og nærmiljøanlegg, eller motsatt; hvor boligutbyggerne bidrar til å finansiere utbygging som ledes av BYM (eksempel Ensjøprosjektet). I tillegg gjennomføres det en rekke prosjekter i BYM (parker, turveier, skiløyper), og det er et samarbeid mellom VAV og BYM knyttet til bekkeåpninger, dammer og liknende langs turveier og i friluftsområder.

Både innenfor idrett og friluftsliv har EBY ansvaret for erverv, og i prosjekter som ikke kan realiseres på kommunal grunn, kan erverv utgjøre en betydelig del av investeringen.

De ulike operative etatene rapporterer til respektive byrådsavdelinger (illustrert samlet i Figur 3-2), og avhengig av prosjektenes størrelse fattes beslutninger om videreføring enten i etatene, i byrådsavdelingene, i byrådet eller i bystyret.

Modellen illustrerer et relativt omfattende behov for koordinering mellom ulike etater og byrådsavdelinger.

Den prinsipielle arbeidsdelingen på operativt nivå mellom operativ bestiller og operativ utfører er relativt klar i skolesektoren, der UDE «eier» behovskartleggingen og konsekvensene av denne, mens UBF har en definert rolle som gjennomførings- og forvaltningsorganisasjon for skolebygg. UDE har videre et klart ansvar for å realisere gevinstene (effektmålene) gjennom å være arbeidsgiver for lærerne og ansvarlig for det som elevene lærer på skolene.

For idrett og friluftsliv har BYM en rolle som utreder av behov og som operativ bestiller, mens rollen som gjennomfører og forvalter er fordelt på mange, både innenfor og utenfor kommunal sektor. Videre er det slik at den faktiske gevinstrealiseringen i stor grad skjer gjennom frivillig/privat sektor, i og med at det er idrettslagene, friluftsforslagene og enkeltpersoner som står for aktiviteten.

Sammenhengen mellom organisasjon, effektmål og strategier blir nærmere drøftet i kapittel 6 og kapittel 8.

3.5 Utviklingen av anlegg og areal for idrett i Oslo siste 10 år

Behovsplanen for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet skal ha et 10-årsperspektiv (2016-2026). På bakgrunn av dette er også utviklingen i Oslo bakover i tid, de siste 10 år, undersøkt.

Det finnes ingen statusoversikt som beskriver anleggs- og arealsituasjonen for idretten i Oslo for ti år siden eller utviklingen fram til i dag. To kilder er derfor benyttet for å belyse utviklingen på området:

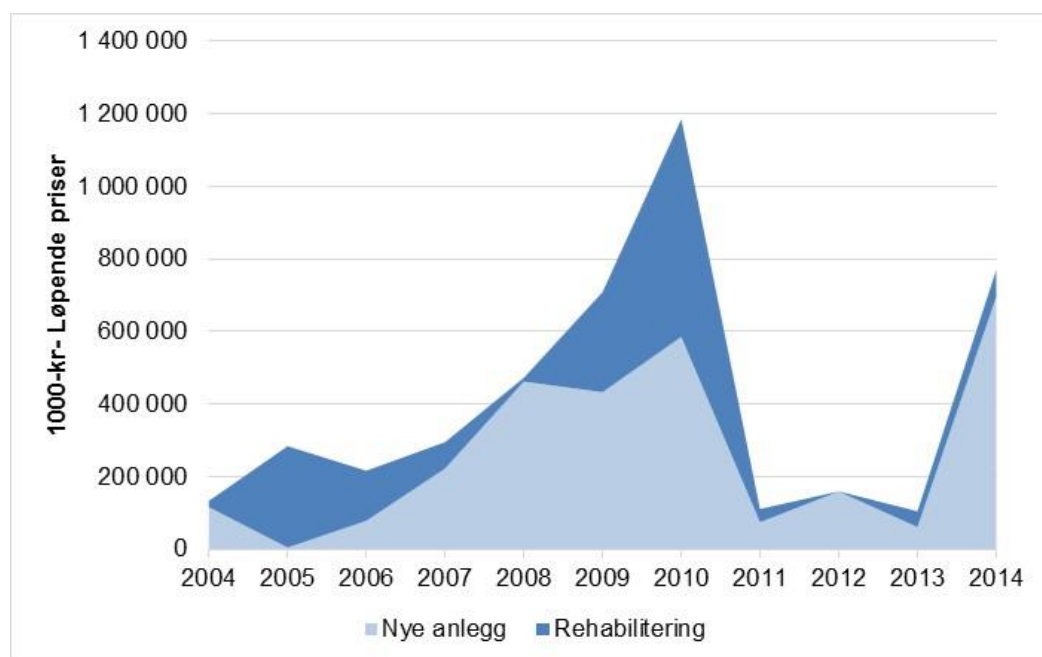
- Anleggsinvesteringer i perioden 2004-2014 (Oslo Idrettskrets, 2014)
- Oversikt over utviklingen i tilgang på utvalgte anleggstyper i Oslo, basert på anleggsregisteret til Kulturdepartementet i forbindelse med spillemiddelsystemet. Disse oversiktene strekker seg fem år tilbake i tid (til 2009) (Kulturdepartementet, 2009).

3.5.1 Investeringer i perioden

OIK har utarbeidet en oppdatert oversikt over anleggsinvesteringer til idrett de siste 20 årene. Denne er benyttet for å vise hvor store ressurser som har gått til investeringer på idrettsfeltet i perioden.

Oslo kommune har investert om lag 4 400 MNOK i idrettsanlegg i perioden 2004-2014 (løpende priser). Dette er investeringer i nybygg og rehabilitering. Beløpet omfatter med andre ord ikke kostnader til erverv og opparbeidelse av tomter, eller ressurser som er bevilget til forvaltning, drift og vedlikehold. Det er i liten grad benyttet midler til strategiske eiendomserverv på idrettsområdet i den perioden som er analysert. En stor del av EBYs ressurser til strategiske eiendomserverv de siste tre til fire årene er rettet mot skolesektoren (om lag 950 millioner kroner av ca.1 milliard kroner). Ettersom dette også inkluderer fleridrettshaller bygget på skoler, kan det indirekte sies at ressursene også har gått til å sikre anlegg og arealer for idrett. Det er også benyttet midler til erverv innen friluftsområdet.

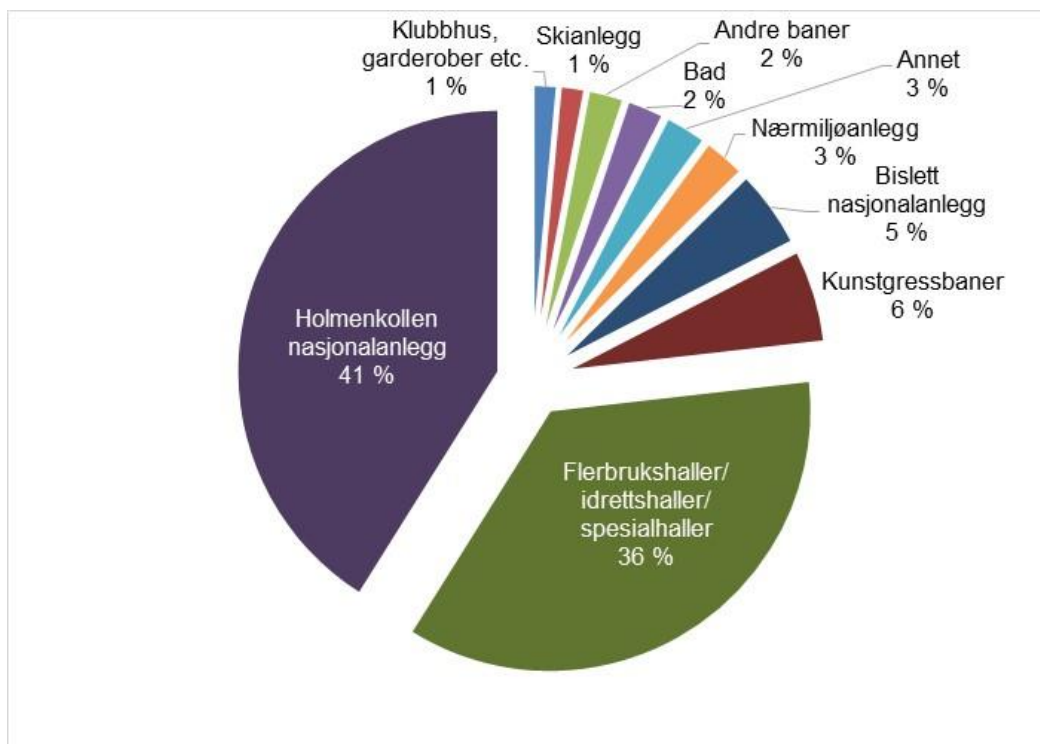
I Figur 3-3 er det vist hvordan midlene fordeler seg på nybygg og rehabilitering. Fordelingen må ikke leses absolutt, til det er datamaterialet for upresist (det vil si at det fremkommer ikke nødvendigvis hva midlene er til). Eksempelvis er alle investeringene fordelt i Holmenkollen med halvparten på nye anlegg og halvparten på rehabilitering.



Figur 3-3 Investeringer i idrettsanlegg i Oslo 2004-2014

Investeringsnivået svinger kraftig gjennom perioden, i hovedsak som følge av enkelte større anlegg, primært Holmenkollen (se under). Det er for eksempel investeringene i Holmenkollen som forklarer toppen rundt 2009/2010. Tallene viser nettobeløpene per år, det vil si at midler som er trukket tilbake er inkludert.

Basert på oversikten (fra OIK) er de ulike investeringene så langt som mulig samlet i tiltaksgrupper, se Figur 3-4.



Figur 3-4 Fordeling av investeringer i idrettsanlegg i Oslo 2004-2014 på ulike tiltaksgrupper

Som figuren viser har det i den siste perioden (budsjettår 2004-2014) relativt sett vært satset mest på nasjonalanleggene, særlig med utbygging av Holmenkollen før VM i nordiske grener (2011) og før VM i skiskyting (2016). Det er også investert betydelige midler i total-rehabilitering av Bislett (ferdig 2005), men halvparten av midlene til dette er bevilget før vår utvalgte tidsperiode. Til sammen utgjør midler til Holmenkollen og Bislett 46 prosent av midlene i 10-årsperioden.

Andre store satsinger har blant annet vært fleridrettshaller (Idrettshallprosjektet), i stor grad samlokalisert med skoler, kunstgressbaner (Kunstgressbaneprosjektet), Frogner stadion (kunstis m.m., 2008) og rehabilitering av Tøyenbadet (2006).

Erfaringsmessig vil forberedelser til store internasjonale mesterskap påvirke prioriteringen av investeringsmidler i betydelig grad. Per høsten 2014 er det videre oppfølging av planer utarbeidet av Oslo 2022 (OL-etaten) (til tross for nei til OL) og mulig ishockey-VM i 2020 som kan påvirke investeringene mest.

For detaljer om anleggsinvesteringene i perioden vises det til vedlegg 10.

3.5.2 Utviklingen i anleggstetthet

Rapporten «Anlegg og spillemidler 2013» (Norges Idrettsforbund, 2013) analyserer anleggstilgangen i ulike fylker, herunder utviklingen de siste fire årene. Analyse av anleggssituasjonen er foretatt på bakgrunn av en etablert modell for telling og vekting av ulike anleggstyper.

Det er stor forskjell på anleggssituasjonen i fylkene. Oslo har færrest anlegg per innbygger, mens anleggstettheten er størst i Finnmark. Anleggsdekningen er forbedret de siste fire årene i samtlige fylker med unntak av Oslo, Vest-Agder og Akershus. Dette betyr at antall anlegg per innbygger (anleggsdekningen) på idrettssiden var på omtrent samme nivå i 2013 som i 2009. Det vil si at ressursene som er benyttet ikke har bidratt til en kapasitetsøkning per innbygger.

3.6 Utviklingen av anleggs-/arealsituasjonen for friluftsliv i Oslo siste 10 år

Vi har ikke hatt tilgang til liknende systematiserte investeringsoversikt for den siste tiårsperioden på friluftsområdet. Nedenfor vises tilgjengelig informasjon fra ulike budsjett og plandokumenter. Tallene viser kommunale investeringer i sektoren, eksklusiv eventuelle tomtekjøp og driftskostnader i perioden.

3.6.1 Investeringsomfang

I gjeldende Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2013-2016 (Oslo kommune, 2012) refereres det til investeringene i den forrige planperioden. Det er brukt i underkant av 155 millioner kroner til investeringsprosjekter i planperiodens tre første år, det vil si årene 2009-2011. Dette tilsvarer i overkant av 50 millioner kroner årlig. Det fremgår ikke hvor stor andel av dette som er investeringer i henholdsvis nye arealer/anlegg og rehabiliteringsprosjekter.

I Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2009-2012, sektorplan friluftsliv (Oslo kommune, 2008b), er det tilsvarende referert til investeringene som ble realisert i den foregående perioden. Det ble brukt mellom 100 og 110 millioner kroner til investeringsprosjekter i planperiodens 3 første år, det vil si fra 2005 til og med 2007, altså om lag 35 millioner kroner årlig. Om lag to tredeler av investeringene var nyanlegg, den resterende tredelen var rehabilitering.

Dersom det legges til grunn at det i perioden fra 2012-2014 er benyttet 155 millioner kroner til investeringer på friluftsfeltet (samme innsats som i 2009 til 2011) har kommunene benyttet om lag 420 millioner kroner til investeringer på friluftsfeltet de siste 10 årene (målt i løpende kroner). Dersom man antar at fordelingen mellom ny tilrettelegging og rehabilitering har vært den samme i hele perioden som i 2005 til 2007 (henholdsvis 2/3 og 1/3) utgjør investeringene i ny tilrettelegging om lag 280 millioner kroner og investeringene i rehabilitering om lag 140 millioner kroner.

Som nevnt tidligere er dette investeringer eksklusive eventuelle arealkjøp (for eksempel i forbindelse med realisering av kyststier) og eksklusive driftskostnader. Det er også eksklusive investeringer i andre sektorer som indirekte eller direkte bedrer forholdene for friluftsliv, for eksempel investeringer i gang- og sykkelnettet over samferdselssektorens budsjetter. En oversikt fra BYM viser at det fra 2008 til 2014 er investert over 630 MNOK i utbygging av hovedsykkelveinett, andre sykkelprosjekt og enkelte fortausprosjekt.

Eiendomsserverv er en vesentlig innsatsfaktor på friluftsområdet, da det handler om å sikre arealer og tilgang for allmennheten. Det benyttes både statlige og kommunale midler for å sikre arealer av verdi for friluftslivet. I følge BYM er det benyttet om lag 13 millioner kroner fra

kommunene i investeringer i forbindelse med det såkalte friområdeprosjektet i perioden fra 2005 til 2011. Den statlige andelen inn i dette prosjektet var om lag det samme. I tillegg har EBY benyttet midler til strategiske erverv utover dette.

3.6.2 Tiltaksgrupper

Hovedvekten av investeringene i perioden 2009-2012 gjaldt tiltak i grøntområdene i og nær boligområder og i strandsonen. Gjennomføringsprosenten for rehabiliteringsprosjekter var noe mindre enn for nye anlegg.

- I byggesonen var det mest fokus på å opparbeide manglende turveistrekninger i tillegg til å gjenåpne bekker. På noen turveistrekninger ble belysningen oppgradert. Opparbeiding av nye turveistrekninger for å gi et mer sammenhengende turveinett ble prioritert framfor å rehabilitere eksisterende turveistrekninger.
- I og langs fjorden ble noen badeplasser oppgradert, og arbeidet med å planlegge flere kyststrekninger ble videreført
- I Marka ble en rekke ferdselsårer rehabilitert og videreutviklet, noen badeplasser oppgradert og nye toaletter satt opp flere steder, som regel i forbindelse med badeplassene. Flere parkeringsplasser ble asfaltert.

Investeringene i perioden 2005-2008 hadde også vekt på tiltak i grøntområder i og nær boområdene eller i strandsonen.

- I byggesonen ble det brukt i overkant av 60 millioner kroner på nyanlegg, i overkant av 20 millioner kroner på rehabilitering, og rundt 11 millioner på prosjekter som både er rehabilitering og nyanlegg. Det ble prioritert å opparbeide nye turveistrekninger framfor å rehabilitere eksisterende.
- I og langs fjorden ble det primært investert i rehabiliteringsprosjekter. Det ble brukt 10 millioner kroner på rehabilitering og i underkant av 2 millioner kroner på nyanlegg.
- I Marka ble det investert ca. 4,5 millioner kroner i nyanlegg og i overkant av 3 millioner kroner i rehabiliteringstiltak.

Samlet sett er det den siste tiårsperioden benyttet mest ressurser på tiltak i byggesonen.

3.7 Tiltak i forrige planperiode

Det er i veilederen for kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet (Kulturdepartementet, 2014a) anbefalt at man ved hver revisjon av planer på idretts- og friluftsområdet foretar en evaluering av måloppnåelse og resultater i forrige planperiode. Som en del av dette skal det redegjøres for hva som er gjennomført/ikke gjennomført ut fra de politiske vedtakene som er gjort. Over er det redegjort for investeringer innenfor idrett og friluftsliv på et overordnet nivå.

Det eksisterer ikke en samlet oversikt som til enhver tid sier noe om hvilke prosjekter innenfor idrett og friluftsliv som er prioritert, status på prosjektene (planlagt, påbegynt, gjennomført), økonomiske rammer, prosjekteier o.l. Dette arbeidet gjøres som en del av revisjonene hvert fjerde år.

I forbindelse med arbeidet med denne KVVU-en er det utarbeidet et felles system for å systematisere informasjonen om alle pågående og planlagte prosjekter; prosjektets navn, status, økonomisk ramme og finansieringskilder samt ansvarlig aktør, med utgangspunkt i de prioriterte prosjektene i inneværende planperiode (2013-2016). Oversikten vil ferdigstilles vinteren 2015 i forbindelse med Behovsplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2016-2026,

som bygger på arbeidet i denne KVV-en. Oversikten vil benyttes i arbeidet med å evaluere resultater og måloppnåelse i den gjeldende planen.

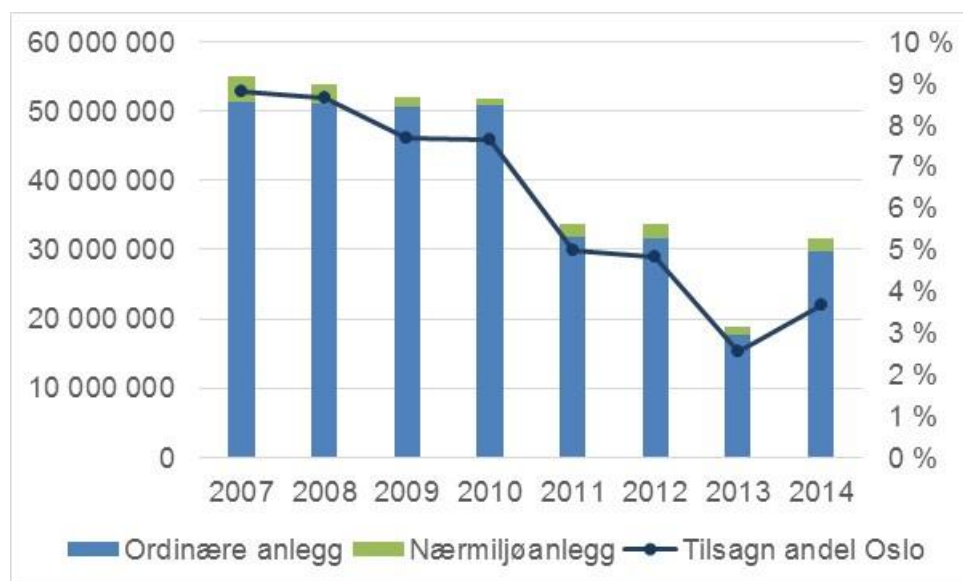
En til enhver tid oppdatert oversikt over status på alle prosjekter som er gjenstand for en form for vurdering eller behandling (fra idé til gjennomført investering), er et sentralt styringsverktøy for å sikre målrettet og effektiv gjennomføring av prosjekter og tiltak. Det bør prioriteres løpende å opprettholde og vedlikeholde en slik samlet oversikt. Dette temaet behandles nærmere i kapittel 6 og i kapittel 8.

3.8 Spillemidler

Spillemidler til bygging og rehabilitering av idretts- og friluftsanlegg/arealer skal bidra til en infrastruktur som gir befolkningen mulighet til å drive både egenorganisert aktivitet og aktivitet i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten. Det kan søkes om tilskudd til bygging og/eller rehabilitering av anlegg/arealer som er åpne for allmenn idrettslig virksomhet (idrett og fysisk aktivitet for alle), og som ikke er underlagt fortjenestebaserte eierformer og/eller driftsformer. Både kommuner, idrettslag og andre aktører kan søke om spillemidler i forbindelse med ulike tiltak.

I Figur 3-5 og Figur 3-6 er det vist nøkkeltall for tildeling av spillemidler til Oslo kommune i perioden 2007-2014. Detaljer er vist i vedlegg 11.

Figur 3-5 viser rammetilskuddet (tilsagn) fra Kulturdepartementet til Oslo kommune for de enkelte årene. Tilskuddet er fordelt på ordinære anlegg (kommuneanlegg) og nærmiljøanlegg.



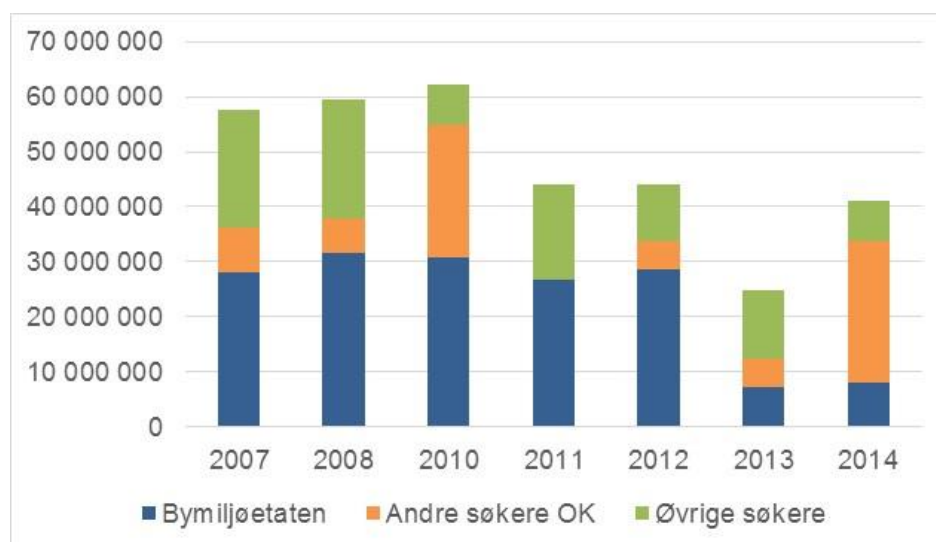
Figur 3-5 Spillemidler i Oslo kommune

Til sammen fikk Oslo kommune tilsagn om i overkant av 30 millioner kroner i spillemidler i 2014. Tilsvarende tall i 2007 var om lag 55 millioner kroner.

Linjen i figuren viser Oslo kommunes andel i prosent av totale tilsagn i hele landet (høyre akse). Figuren viser at Oslo kommunes tilsagn utgjør en stadig lavere andel av spillemidlene på landsbasis. I 2013 og 2014 var Oslo kommunes andel bare mellom 3 og 4 prosent av de totale tilsagnene på landsbasis. Oslos andel av samlet befolkningsmengde i Norge i 2014 er om lag 12 prosent.

Lav andel tilsagn i forhold til resten av landet kan ha flere årsaker. Få søknader og lave investeringer generelt er kanskje den viktigste grunnen. Videre gjennomføres en del investeringer uten spillemidler, til tross for at tiltakenes karakter kvalifiserer til spillemiddelfinansiering. For eksempel er det slik at noe investeringer i blågrønn infrastruktur og nærmiljøanlegg blir gjennomført av boligutbyggere, og kommersielle boligutbyggere er ikke kvalifisert til å søke (pga. regelverket for tildeling av spillemidler som forutsetter at søker ikke er en kommersiell aktør). Nærmiljøanlegg og mindre anlegg har relativt sett størst potensial for spillemiddelandel (inntil 50 prosent). I Oslo investeres det relativt sett mer i større anlegg, som har lavere finansieringspotensial via spillemiddelordningen. I og med at det i Oslo er få nærmiljøanlegg som får tilsagn om spillemidler, bidrar dette til at andelen spillemidler i Oslos portefølje blir relativt lav. Ytterligere en forklaringsfaktor er at byggearbeider igangsettes før idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning er gitt, noe som medfører at grunnlaget for å søke spillemidler bortfaller.

Figur 3-6 viser faktisk tildeling i de samme årene basert på hvem som har søkt. Beløpene er fordelt på søkere, både innenfor Oslo kommune og øvrige. Faktisk tildeling kan avvike fra tilsagn, blant annet fordi anleggene ikke realiseres som planlagt, eller at tilsagn om midler av ulike årsaker ikke benyttes.



Figur 3-6 Spillemidler i Oslo kommune

I Oslo kommune er det Bymiljøetaten og Undervisningsbygg Oslo KF som er de største søkerne/mottakerne av spillemidler. Bydelene søker/mottar også midler. Øvrige søkere er for eksempel idrettslag, borettslag o.l.

4 Eksisterende anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet

Det eksisterende tilbudet av anlegg, arealer og annen tilrettelegging for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i Oslo er et resultat av en utvikling over mange år, og innsats fra en rekke ulike aktører.

I tillegg til Oslos unike naturgitte plassering mellom fjorden og skogen, er det en rekke historiske beslutninger og prioriteringer som har lagt grunnlaget for dagens tilbud, herunder blant annet;

- Kommunalt oppkjøp av skog i Marka med tanke på bl.a. drikkevann og friluftsliv
- Etablering av Frognerparken og andre byparker
- Anleggsutbygging til store mesterskap som blant annet OL 1952 og generelt etablering av idrettsbevegelsen med idrettslag, kretser og forbund
- Etablering av foreninger som blant annet Den Norske Turistforening og Skiforeningen

I 2014 er det et stort og til dels uoversiktlig tilbud som foreligger, og det samlede tilbudet utvikles, forvaltes og driftes av kommune, stat, frivillige og kommersielle organisasjoner og aktører. Hvordan tilbudet er organisert er et resultat av politiske prioriteringer og strategier og publikums etterspørsel. Hvordan tilbudet oppleves av publikum er i liten grad avhengig av hvem som eier og drifter tilbudet.

4.1 Utgangspunkt: God oversikt viktig for god styring

Dette kapitlet beskriver de sentrale anleggene og arealene innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i Oslo. Fremstillingen er i hovedsak basert på sentrale anleggs- og arealregistre internt i Oslo kommune, det nasjonale anleggsregistret i forbindelse med spillemiddel-systemet, anleggsoversikter og informasjon fra Oslo Idrettskrets og særforbund innenfor idretten samt informasjon fra frilufsorganisasjonene.

Det har innenfor rammene av arbeidet ikke vært mulig å gjennomføre en fullstendig kartlegging av og redegjørelse for alle relevante anlegg og arealer samt tilretteleggingstiltak for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet som er tilgjengelig for Oslo kommunes innbyggere. Til det er kvaliteten på de foreliggende anleggs- og arealregistreringene for varierende. Dette gjelder både *hva* som er registrert og *hvordan* det er registrert, samt *hvor oppdatert* informasjonen er. Eksempelvis finnes det tilgjengelige nærmiljøanlegg og friområder som ikke forvaltes av Oslo kommune eller har fått spillemidler, og som dermed ikke systematisk er registrert i noen oversikter. Hva som er registrert som anlegg er også varierende, eksempelvis kan ulike oppgraderinger av enkeltinstallasjoner i parker og på lekeplasser fremstå som ulike anlegg.

Det er en tilnærmet umulig oppgave å kvalitetssikre og supplere registrene med slike data manuelt innenfor KVVU-ens rammer, og det er tvilsomt om det uansett vil være en beslutningsrelevant kartlegging. Dette gjelder særlig de anleggene og arealene som i praksis er allment tilgjengelige, men som kommunen ikke har forvaltningsansvar for, eksempelvis et stort antall ballplasser, lekeplasser og liknende som forvaltes av borettslag eller andre private.

I kartleggingen av det eksisterende tilbudet er det derfor lagt vekt på følgende:

- Gi en mest mulig oppdatert oversikt over åpent tilgjengelige (uten betaling), anlegg og arealer til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i Oslo kommune, og da særlig

anleggstyper som det vil være naturlig for Oslo kommune å investere i og eventuelt også ha et forvaltningsansvar for.

- Sikre relevant kunnskap for å utarbeide robuste og operasjonaliserbare strategier for fremtidig utvikling av anlegg og arealer

Etter sammenstilling av alle registre og tilgjengelig informasjon samt en betydelig innsats med kvalitetssikring av registreringene, er det registrert over 2600 objekter som til sammen utgjør en vesentlig del av tilbudet av anlegg og arealer til innbyggerne i kommunen. I denne oversikten inngår ikke det som ofte omtales som «nærmiljøanlegg», det vil si mindre anlegg og arealer i særlig tilknytning til boligområder. De eksisterende datakildene er i liten grad komplette nok til at det er hensiktsmessig å fremstille enkelttiltak av denne typen. Imidlertid er dette en vesentlig og viktig del av det samlede lavterskeltilbudet, og det bør i det videre arbeidet vurderes hvordan man i fremtiden skal få en bedre kunnskap om tilgangen på denne typen anlegg rundt omkring i byen. I denne KVVU-en behandles denne typen anlegg mer overordnet.

Fremstillingen i dette kapitlet og dokumentasjonen i vedlegg må ikke leses som en eksakt fasit i betydningen at absolutt alle relevante anlegg og arealer er fanget opp, men informasjonen gir et inntrykk av status for de ulike anleggstypene.

En komplett oversikt over tilbudet vil være et viktig styringsverktøy for at beslutningstakere i Oslo kommune skal kunne gjøre reelle vurderinger av behov og prioritere riktige tiltak, basert på at man til enhver tid vet hvilke anlegg som eksisterer og brukes. Oversikten som er utarbeidet i forbindelse med KVVU-en bør derfor videreutvikles og suppleres med nødvendig informasjon, og innlemmes i kommunens egne databasesystemer for anlegg og arealer, som det beste verktøyet for kommunen samlet.

En oppdatert og komplett oversikt er også et viktig publikumstilbud, og gir utgangspunkt for at kommunen kan formidle presis informasjon om tilbudet innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, både via hjemmesider og ulike applikasjoner for smarttelefoner m.m.

4.2 Innretning på kartlegging av anlegg og arealer

I dette kapitlet redegjøres det for innretningen i kartleggingen av de ulike anleggs- og arealtypene.

4.2.1 Kategorisering

Som utgangspunkt for beskrivelse av status for eksisterende anlegg og arealer er ulike typer infrastruktur systematisert på følgende måte (for en fullstendig oversikt, se vedlegg 8):

Hovedtype av anlegg og arealer	Omfatter
Innendørsflater (anlegg og arealer)	Omfatter alle typer idrettshaller (f.eks. fleridrettshaller, idrettshaller, ishaller, gymsaler, andre spesialhaller), badeanlegg og andre større innendørsanlegg
Utendørsflater (anlegg og arealer)	Omfatter utendørs idrettsanlegg/aktivitetsflater (f.eks. friidrettsanlegg, isbaner, utendørs ballsportanlegg (f.eks. fotballbaner), andre større utendørsanlegg samt ski-anlegg (f.eks. alpinanlegg, hoppbakker, skiarenaer og skiløyper)
Friluftsliv- og aktivitetsanlegg og arealer	Omfatter alle typer parker, grønt- og friområder, tilretteleggingstiltak på øyer, ved sjøen og i Marka, turveinett og urbant landbruk (kulturlandskap).

Tabell 4-1 Strukturering av hovedtyper av anlegg og arealer

De to første kategoriene vil primært være anlegg som er konsentrert til byggesonen. Et unntak er skiløyper og dels også noen skiarenaer som geografisk sett ligger i Marka. Den tredje kategorien omfatter både anlegg og arealer i byggesonen, i Marka og på og ved fjorden.

Strukturen er ikke uttrykk for en absolutt grensegang mellom ulike typer anlegg og arealer, men et verktøy for å håndtere mangfoldet og bredden i typen anlegg og arealer som kan benyttes til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, på en meningsfylt måte i KVVU-arbeidet. For eksempel er det flere av anleggene og arealene som både benyttes til idrett og friluftsliv.

4.2.2 Innretning av kartlegging: Anlegg og arealer

Formålet med kartleggingen av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er å gi en god oversikt over tilbudet til innbyggerne i Oslo kommune. I utgangspunktet er det fra et innbyggerperspektiv interessant å se på det samlede tilbudet av muligheter for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, uavhengig av hvem som er eier av anlegget eller arealet eller hvem som organiserer tilbudet. Dette er lagt til grunn.

Kartleggingen har tatt utgangspunkt i klassifiseringen av anlegg og arealer som benyttes i forbindelse med søknad om spillemidler (Kulturdepartementet, 2014b). Klassifiseringen sier noe om «rekkevidden» av anlegget eller arealet:

- **Nasjonalanlegg:** Store konkurranseanlegg der det skal kunne arrangeres større internasjonale mesterskap. Det er Kulturdepartementet som innvilger nasjonalanleggsstatus.
- **Regionalanlegg:** Denne type idretts- og friluftslivsanlegg er i utgangspunktet et ordinært idrettsanlegg både i størrelse og standard. Etter anmodning og søknad fra kommuner, idrettskrets eller særkrets kan så fylkeskommunen gi et ordinært anlegg status som regionalt anlegg. Begrunnelsen for å gi et anlegg regional status er at anlegget skal fungere i en større sammenheng og kunne brukes av flere kommuner.
- **Ordinære idrettsanlegg:** De aller fleste andre idrettsanlegg kan benevnes som kommuneanlegg. Det er med andre ord klubbhus, fotballbaner, stadionanlegg, lysløyper, idrettshaller og svømmehaller.
- **Nærmiljøanlegg:** Dette er enkle anlegg eller områder for egenorganisert fysisk aktivitet, hovedsakelig beliggende i tilknytning til bo- og/eller oppholdsarealer. I dette ligger det at nærmiljøanlegg kan være områder eller anlegg som skal være frie, allment tilgjengelige og beregnet på egenorganisert fysisk aktivitet, primært for barn

og unge, men også for lokalbefolkningen for øvrig. Ordinære lekeplasser regnes ikke som nærmiljøanlegg.

Spillemiddelordningen omfatter også tilskudd til friluftslivsprosjekter, for eksempel turveier og skiløyper. I praksis kan man også benytte klassifiseringen på øvrige anlegg og arealer som i hovedsak er rettet mot friluftsliv.

I kartleggingen av status er alle anleggstyper inkludert. Måten anlegg og arealer er kartlagt og registrert på innenfor denne klassifiseringen varierer imidlertid, både basert på hva som er hensiktsmessig fokus i KVVU-arbeidet og grad av tilgjengelig, systematisk registrering av de unike enhetene.

Følgende innretning av kartleggingen av de ulike anleggene og arealene er valgt (se vedlegg 8 for komplett oversikt):

Typen anlegg og arealer	Innretning på kartlegging
Nasjonalanlegg, regionalanlegg og ordinære anlegg	Registrering av unike enheter/enkeltojenktivå (f.eks. haller) basert på ulike tilgjengelige datakilder og anleggsregistre. Dette er i hovedsak større anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Registreringene er kvalitetssikret av ressurspersoner både internt i Oslo kommune og ved hjelp av informasjon fra idretts- og frilufttsorganisasjonene.
	Enkelte grupper av slike anlegg er ikke kartlagt på enkeltojenktivå, men er beskrevet mer samlet basert på tilgjengelig dokumentasjon og kunnskap. Dette gjelder f.eks.:
	• Idrettshus som klubbhus, lagerbygg, garasjer o.l. Disse er som oftest lokalisert til øvrige idretts-/frilufttsanlegg. • Trimrom, styrkerom etc. Disse er ofte en del av større anlegg/haller, eventuelt lokalisert i privat bygningsmasse (f.eks. i tilknytning til arbeidsplass).
Nærmiljøanlegg	Nærmiljøanlegg er ikke kartlagt på enkeltojenktivå. Årsaken til dette er til dels mangelfulle og lite oppdaterte datakilder, og at en rekke slike anlegg og arealer ikke finnes i eksisterende registre. Det bør i det videre arbeidet prioriteres å etablere en bedre oversikt over denne typen anlegg.
Andre særskilte typer anlegg og arealer	Rent kommersielle/sterkt markedsstyrte tilbud som for eksempel treningskjedene/treningssentrene, bowlinghaller, squashsentre m.m. er omtalt samlet.

Tabell 4-2 Innretning på kartlegging av ulike anlegg og arealer

4.2.3 Geografisk tilnærming

Det geografiske fokuset i kartleggingen er i hovedsak anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet som ligger innenfor Oslos kommunegrense. Imidlertid er det gjort enkelte unntak fra dette:

- Oslo kommune har også eiendommer utenfor Oslo kommunens grenser. De mest relevante av disse områdene er inkludert.
- For en rekke av Oslo kommunes innbyggere er det naturlig å benytte anlegg og arealer som ligger i nabokommunene til Oslo. Dette gjelder for eksempel noen av øyene i Oslofjorden, samt noen badesteder på landsiden. De mest benyttede av disse tilbudene er inkludert i kartleggingen.

Bakgrunnsdataene er alle registrert på bydelsnivå. Analyser av tilgang på anlegg og arealer er foretatt på totalnivå for kommunen og på byområdenivå. Et byområde omfatter tre-fem bydeler. Inndelingen i byområder følger inndelingen som benyttes i gjeldende plan for idrett og friluftsliv, og fremgår av Figur 4-3.

Byområde	Bydeler
Indre by (bydel 1-5)	Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner
Nord/vest (bydel 6-8)	Ullern, Nordre Aker og Vestre Aker
Øst (bydel 9-12)	Bjerke, Grorud, Stovner og Alna
Sør (bydel 13-15)	Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand

Tabell 4-3 Inndeling av bydeler i byområder

4.2.4 Faktorer som er kartlagt

I utgangspunktet ønsker man å vite mest mulig om alle typer anlegg og arealer, både hva anlegget/arealet er, hvor det ligger, tilgjengelighet, kapasitet, bruk, teknisk tilstand med mer. I oversikten over bakgrunnsdata er informasjon strukturert langs en rekke av disse dimensjonene så langt det har vært mulig innenfor rammene av KVV-en. Det vises til omtale i kapittel 4.1 for videre arbeid med oversikten i lys av Oslo kommunes styringsbehov på idretts- og friluftsområdet.

Følgende faktorer om de ulike anleggene og arealene er belyst så langt som mulig i kartleggingen

Faktor	Forklaring
Antall	Antall av det bestemte anlegget/arealet
Beliggenhet/lokalisering	Adresse, bydel
Tilgjengelighet	Primært hvem som disponerer anlegget når
Eierskap	Hvem eier anlegget/arealet (kommune, stat, idrettslag, private etc.)
Forvaltningsansvar	Hvem har forvaltningsansvaret for anlegget/arealet (se over)
Teknisk stand	På et overordnet nivå

Tabell 4-4 Faktorer som er kartlagt/analysert

Det er forskjeller i hvilken informasjon som har vært tilgjengelig for ulike anlegg og arealer. Beskrivelsen av de ulike anleggene og arealene videre i dette kapitlet vil derfor variere noe.

4.3 Anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og aktivitet

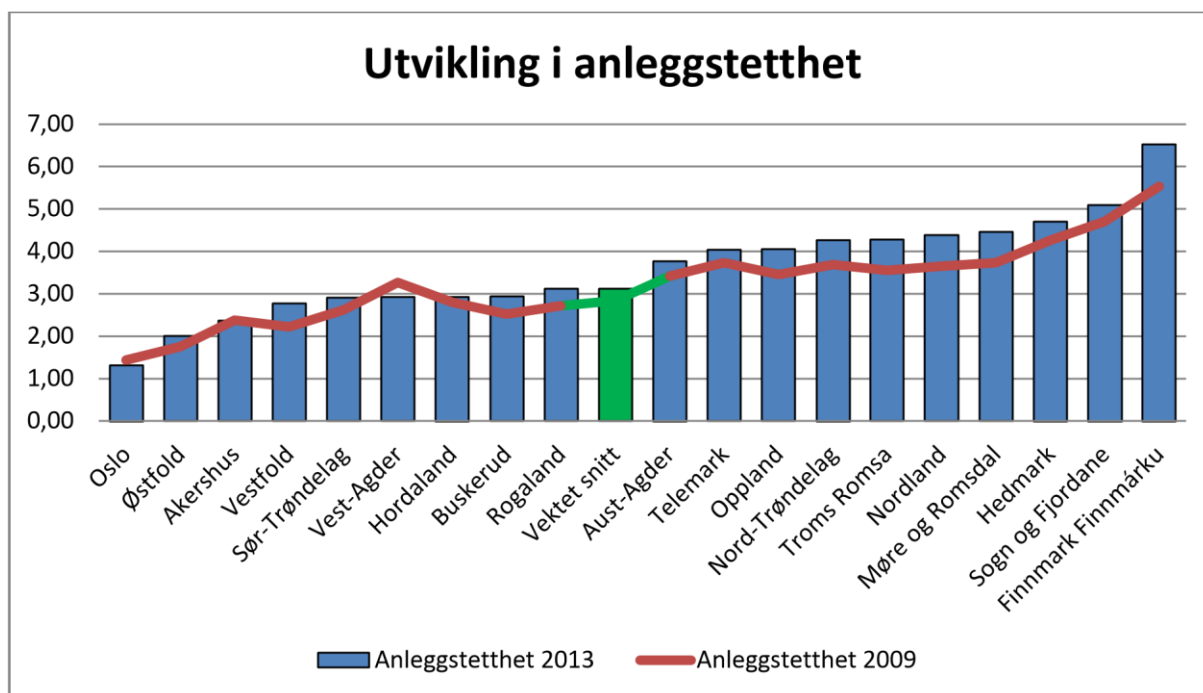
I dette delkapitlet er det sett nærmere på tilgang til anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet på et overordnet nivå. Kapittel 4.4 til 4.6 går grundigere inn på ulike kategorier av anlegg og arealer.

4.3.1 Overordnet anleggsdekning

Rapporten «Anlegg og spillemidler 2013» (Norges idrettsforbund, 2013), redegjør for anleggssituasjonen og spillemiddelordningens betydning i Norge, og sammenlikner situasjonen i ulike fylker i landet.

I årene fram til 2013 har det på landsbasis vært en økning i tildelingen av spillemidler og bygging av anlegg finansiert av spillemidler, og det kan synes som anleggstettheten² i perioden har holdt tritt med befolkningsveksten i de fleste regioner.

Den generelle anleggstettheten er beregnet ut fra hvor mange anlegg av definerte kategorier det er per innbygger. Tallene kan ikke benyttes som en direkte indikator på hvor godt tilbudet er, blant annet på grunn av ulik utstrekning, folketetthet, tilgjengelighet og bruksintensitet. Imidlertid gir oversikten en indikasjon på tilstanden. Figur 4-1 viser oversikt over anleggstetthet målt på fylkesnivå.



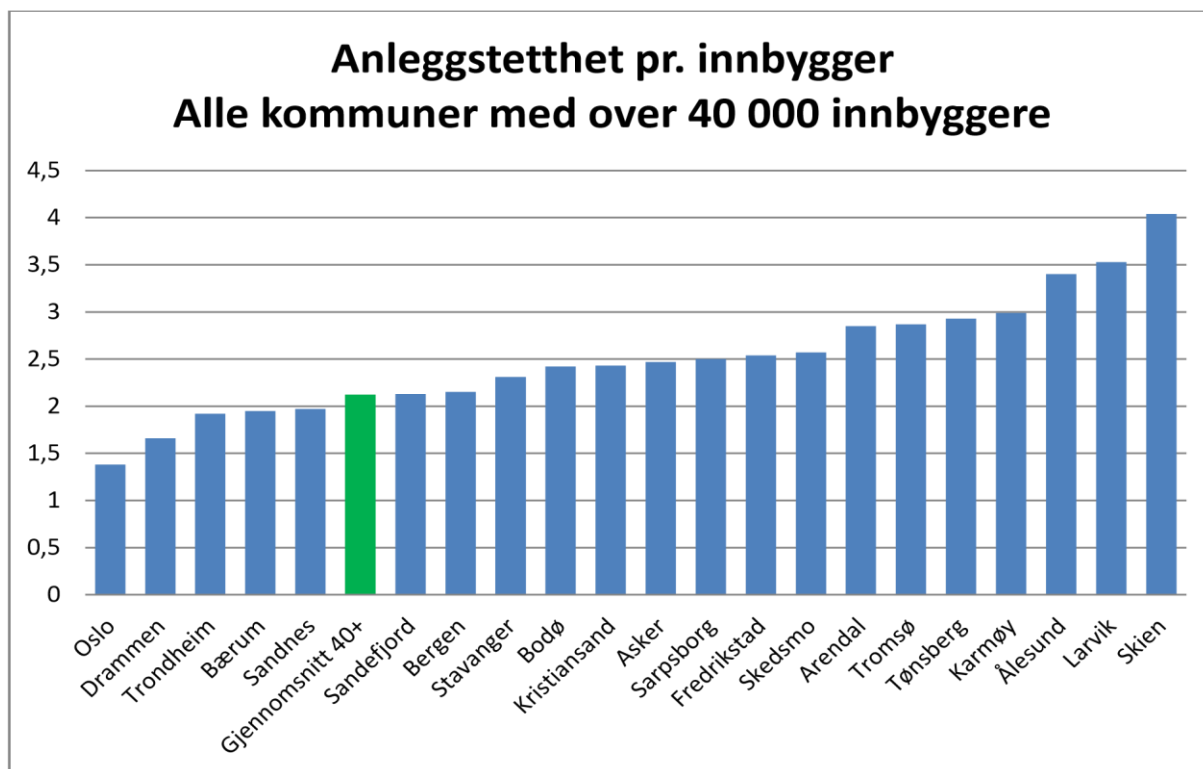
Figur 4-1 Anleggstetthet

Kilde: Anlegg og spillemidler 2013 (Norges idrettsforbund, 2013)

Oslo har klart lavest anleggstetthet. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at Oslo, på grunn av korte avstander og tett befolkning, bør kunne oppnå nærmest fullt belegg på de fleste typer anlegg. Mange andre steder vil det være anlegg med mindre hyppig bruk på grunn av store avstander.

Hvis Oslo sammenliknes med andre større kommuner (40 000 innbyggere eller flere), vil anleggstettheten være en noe bedre indikator, ettersom dette i hovedsak er kommuner med bymessig bebyggelse og potensial for god anleggsutnyttelse. Dette er vist i Figur 4-2. Oversikten viser at Oslo har den svakeste anleggsdekningen per innbygger, sammenliknet med andre norske bykommuner.

² Anleggstettheten er forholdet mellom en anleggsfaktor og innbyggertallet i fylket. Anleggsfaktoren fremkommer ved at en teller antall anlegg for 16 forskjellige anleggstyper og multipliserer disse med en skjønnsmessig fastsatt faktor hvor brukspotensialet og kostnad for de forskjellige anleggstypene er tillagt vekt. De seksten anleggstypene er: fleridrettshaller (3 typer), fotballanlegg (3 typer) friidrettsbaner, ishaller, klubbhus, kunstisbaner, rideanlegg (2 typer), skianlegg (2 typer) og svømmebasseng (2 typer).



Figur 4-2 Anleggstetthet per innbygger

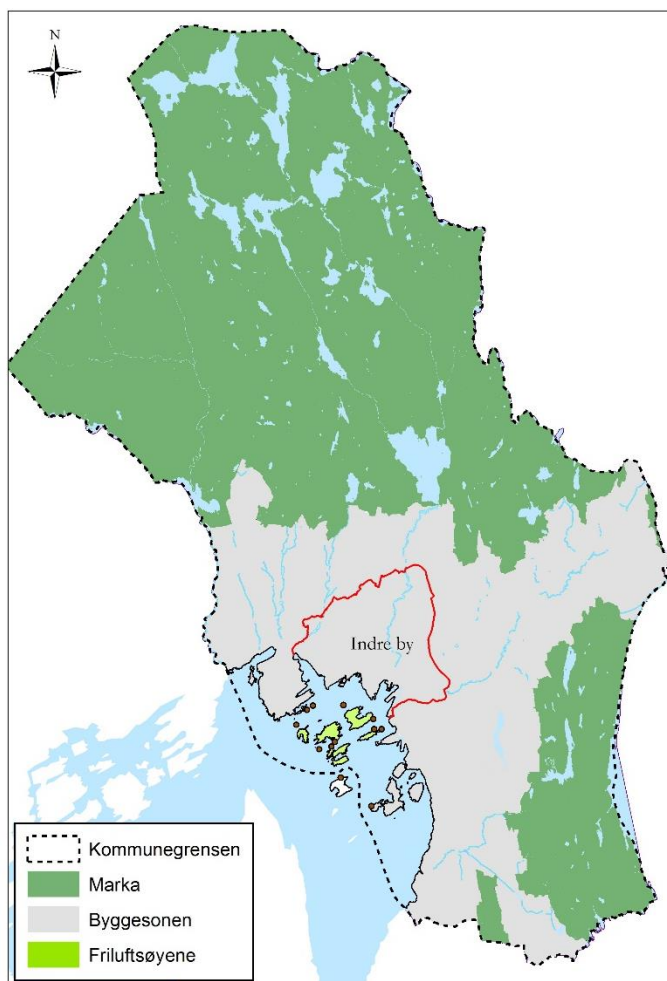
Kilde: Anlegg og spillemidler 2013 (Norges idrettsforbund, 2013)

Oversiktene viser en side av anleggs- og arealtilbudet i Oslo. Det som ikke fremkommer er imidlertid bredde og mangfold i tilbudet. Oslo har anlegg og arealer som omfatter et vidt spekter av idretter og aktiviteter, og et breddetilbud som andre byer neppe kan tilby. Bredden i idrettstilbudet drøftes nærmere i kapittel 4.4 og 4.5 samt i forbindelse med hvilke mål Oslo kommune kan ha for anleggsdekningen i kapittel 6.

4.3.2 Overordnet tilgang på arealer for friluftsliv

Det er ikke like enkelt å stille opp en tilsvarende overordnet oversikt over anlegg og arealer for friluftsliv. Imidlertid er Oslo kjennetegnet av en unik beliggenhet, med plassering mellom store sammenhengende skogsområder og Oslofjorden med kystlinje, øyer og en relativt stor fjordflate.

Figur 4-3 viser et oversiktskart over Oslo kommune med kommunegrensen, Marka, byggesonen, herunder indre by, og friluftøyene avmerket.



Figur 4-3 Oversiktskart Oslo

Kilde: Søknad om å bli Europas grønne hovedstad 2016 (Oslo kommune, 2013a)

Nærheten til naturen og blågrønne strukturer gir også nærhet til rekreasjons- og friluftsmuligheter, et fortrinn som svært få andre storbyer kan skilte med i like stor grad.

Følgende fakta belyser den overordnede tilgangen på anlegg og arealer for friluftsliv i Oslo:

- To tredeler av Oslos areal er avsatt til Marka, et skogområde som er beskyttet mot tekniske inngrep (markaloven). Vern og tilrettelegging for bruk av dette naturområdet er et resultat av politiske beslutninger og et stort engasjement fra befolkningen. Oslo kommune har bevisst kjøpt opp bynære naturområder gjennom 100 år.
- Det er 470 km blåmerkede stier og 300 km skogsveier i Oslomarka
- 10 vassdrag med grønne vegetasjonsbelter renner fra skogen til fjorden og utgjør hovednervene i byens blågrønne struktur.
- 23 prosent av byggesonen er blågrønn. 75 prosent av grøntarealene i byggesonen er planmessig sikret. Kommunen har 955 parker og friområder. 98 prosent av befolkningen har mindre enn 300 meter til et grøntområde.
- Oslo er den kommunen i Norge som har flest registrerte arter og flest truede arter. 10 prosent av kommunens arealer er vernet for å ivareta biologisk mangfold.
- Kommunen har 40 øyer og holmer, ca. 80 km kystlinje (inkl. øyene) fra Lysaker bro mot Bærum kommune til Ljansbruket mot Oppegård samt 343 innsjøer og tjern
- Flateinnholdet på fjorden som ligger innenfor Oslo kommunes grenser er 26,55 kvadratkilometer, fjorden totalt (til Færder fyr) er ca. 650 kvadratkilometer. (Grense satt 180 grader øst og vest for senterpunktet til Færder fyr. Inkluderte Oslofjorden, men utelatt Iddefjorden fra Svinesundbroen).

Med fornuftig disponering og tilrettelegging av disse arealene, både for å bevare naturmangfold, gi uberørte naturopplevelser og tilrettelegge for aktiviteter, utgjør Oslos naturgitte fortrinn den største ressursen for friluftstilbudet til kommunens innbyggere.

I kapittel 4.6 drøftes de enkelte delene av tilbudet innenfor friluftsområdet nærmere.

4.4 Innendørsflater for idrett og aktivitet

Innendørsflater for idrett og aktivitet omfatter i hovedsak følgende tilbud (se Tabell 4-5). Dette er anlegg som i hovedsak benyttes til organisert aktivitet, særlig innenfor idretten, men også i skolesammenheng.

Sentrale anlegg og arealer
Fleridrettshaller og andre idrettshaller
Gymsaler
Ishaller
Svømmeanlegg (både innen- og utendørs)
Andre sentrale innendørsanlegg/arealer

Tabell 4-5 Oversikt over sentrale innendørsflater for idrett og aktivitet

Nedenfor beskrives de ulike flatene nærmere.

4.4.1 Fleridrettshaller, idrettshaller og gymsaler

Fleridrettshaller, ulike andre idrettshaller og gymsaler utgjør et samlet tilbud på innendørsflater for ulike typer idrett og aktivitet (Kultur- og kirkedepartementet, 2005).

- Fleridrettshall: Hall som kan brukes vekselvis til ulike idrettsaktiviteter uten klargjøring/omgjøring med tap av brukstid (løpende vekselbruk). Parallell sambruk av ulike aktiviteter inngår også i dette begrepet. Fleridrettshallene kan ha ulike størrelser.
- Idrettshaller: Mindre haller eller spesialhall primært for å tilfredsstille en særiddrett, for eksempel tennishall og skatehall.

I tillegg er det en rekke gymsaler.

- Gymsal: Tradisjonelt mindre saler, etablert i tilknytning til skoler for skolens formål. De siste årene har man lagt vekt på å bygge fleridrettshaller i tilknytning til (nye) skoler i stedet for tradisjonelle gymsaler.

Til sammen er det i dette arbeidet registrert 60 fleridrettshaller i Oslo kommune, om lag 10 andre idrettshaller og i overkant av 150 gymsaler. Tabell 4-6 gir en samlet oversikt.

I tabellen er fleridrettshaller som er besluttet bygd (under planlegging) eller påbegynt (under bygging) inkludert. Til sammen er dette 11 haller. For en fullstendig oversikt over fleridrettshaller, idrettshaller og gymsaler vises det til vedlegg 8.

Type hall	Antall	Eierskap/forvaltningsansvar
Fleridrettshall, liten	8	I hovedsak kommunalt eid og forvaltet (Undervisningsbygg Oslo KF og Bymiljøetaten), noen eid av idrettslag og andre aktører som Studentsamskipnaden i Oslo
Fleridrettshall, normal	46	
Fleridrettshall, stor	6	
Gymsal	150+	Kommunalt eid og forvaltet (Undervisningsbygg Oslo KF)
<i>Andre innendørs haller:</i>		
Tennishall	6	Eid og forvaltet av idrettslag/klubber
Fotballhall	2	Eid og forvaltet av idrettslag/klubber
Skatehall	1	Vedtatt bygd på Voldsløkka

Tabell 4-6 Oversikt over fleridrettshaller og idrettshaller i Oslo kommune

De eksisterende hallene som er registrert i oversikten over har ulike karakterer med hensyn til tilgjengelighet. For eksempel er Oslo Spektrum en idrettshall som i utgangspunktet utgjør en del av tilbudet. Hallen benyttes imidlertid ikke til breddeidrett, kun til enkeltstående topp-idrettsarrangementer. For å gjøre en sammenligning av tilgangen på fleridrettshaller mellom ulike deler av byen, er det tatt utgangspunkt i de hallene som normalt benyttes til idrett, enten organisert (og tildelt idretten) eller til idrettsaktivitet i regi av andre. Hvilke haller som er regnet inn fremgår av vedlegg 8. Tabell 4-7 vist både antallet haller og antallet hallflater. Hallflate er regnet etter standardmål for en håndballbane. Noen haller har én slik flate, andre har flere (2-4 flater) og noen har mindre (0,5 flater). Tennishaller, fotballhaller og skatehall samt gymsaler er ikke inkludert i oversikten.

	Antall haller	Antall hallflater
Indre by (bydel 1-5)	10	9,5
Vest/nord bydel 6-8)	19	19,5
Øst (bydel 9-12)	17	17,5
Sør (bydel 13-15)	14	20,5
Samlet	60	67

Tabell 4-7 Fleridrettshaller fordelt på byområder

Uten å ta hensyn til befolkningsgrunnlaget i de ulike byområdene er det områdene vest/nord og sør i byen som har flest hallflater. I Tabell 4-8 vises hallflater i forhold til byområdenes befolkningsgrunnlag generelt og barn og unge i alderen 6-19 år spesielt, samt andelen barn og unge i byområdet.

	Innbyggere pr. hallflate	Rangering		Barn og unge pr. hallflate	Rangering	Andel barn og unge pst
Indre by (bydel 1-5)	24156	4		1658	4	6,9
Vest/nord (bydel 6-8)	6504	1		999	1	15,4
Øst (bydel 9-12)	7833	3		1239	3	15,8
Sør (bydel 13-15)	6571	2		1076	2	16,4

Tabell 4-8 Hallflater per innbygger per byområde

I tabellen er byområdene «rangert» etter hvor mange innbyggere området har per hallflate. Tabellen viser at indre by kommer dårligst ut både for befolkningen som helhet og for unge (mellom 6-19 år).

Hallene benyttes til et bredt spekter av aktiviteter og idretter. Typiske hallidretter er basketball, håndball, innebandy og volleyball. Aktiviteter som turn og gymnastikk, kampsport o.l. benytter også til dels hallene, selv om enkelte av disse idrettene i liten grad slipper til i disse hallene.

Normalt disponeres hallene (de som er tilknyttet skolene) av skolesektoren i skoletiden og av idretten på ettermiddagen og kvelden. Det er OIK som fordeler treningstiden til de ulike hallidrettene på kveldstid, mens særkretsene fordeler den enkelte idrettens tid på klubbnivå. I helgene fordeles tid til terminfestede arrangementer. Hvilke idretter som har tilgang på brukstid i de ulike hallene vurderes av OIK hvert år. I 2014 er følgende idretter kvalifisert til treningstid i de kommunale hallene: Badminton, basketball, cheerleading, futsal, gymnastikk og turn, landhockey, håndball, innebandy, rollar derby og volleyball. Kampsportene tildeles ikke tid. Deres aktivitet må drives i egne lokaler tilpasset idrettene. Kvalifikasjon til deltagelse i grovfordelingen er knyttet til idrettens egenart. Deltagelse forutsetter at idretten har sin naturlige trenings- og konkurransearena i fleridrettshall. På kveldstid er hallene i dette systemet godt utnyttet. Det finnes liten eller ingen tid igjen i de kommunale hallene.

4.4.2 Tennishaller, fotballhaller og skatehall

Tennis

Det er registrert en fem innendørsanlegg for tennis i Oslo

Byområde	Anlegg	Eierskap
Indre by (bydel 1-5)	Oslo Tennisarena	Riksanlegget Oslo kommune (ved EBY) er bortfester til Oslo Tennisarena AS. Eies av Heming, Holmenkollen, Nordstrand tennisklubb og Tennisforbundet.
Vest/nord (bydel 6-8)	Nordberg Tennissenter, Njårdhallen	Eies av idrettslag
Øst (bydel 9-12)	Furuset Tennissenter	Eies av idrettslag
Sør (bydel 13-15)	Nordstrand tennishall (NTK-hallen)	Eies av idrettslag, Oslo kommune (ved EBY) er bortfester

Tabell 4-9 Innendørs tennishaller i Oslo per byområde

Anleggene har fra fire baner og oppover. Det er registrert over 8300 aktive tennisspillere i Oslo i 2013. Anleggene er primært eid av idrettslag/tennisklubber. Oslo Tennisarena eies av Oslo Tennisarena AS (Heming TK, Nordstrand TK, Holmenkollen TK og Tennisforbundet). I tillegg til de etablerte innendørshallene er det flere utendørsanlegg som overbygges med plashaller/plastboller i vintersesongen.

Fotballhaller

Det finnes to innendørs fotballhaller med kunstgress i Oslo; Manglerudhallen og Valhall Arena i henholdsvis Østensjø og Gamle Oslo bydel.

- Manglerudhallen eies av en stiftelse som leier ut til idrettslag, skoler, bedrifter eller andre
- Vallhall Arena er Oslos største innendørs arena. Hallen eies av Valhall fotball AS og leies ut til ulike aktører.

Innendørs skatehaller

Oslo mangler en fullskala skatepark og byen har et langt dårligere skatetilbud enn andre land og byer som det er naturlig å sammenligne seg med. Det finnes få skateanlegg som kan defineres som tilfredsstillende og som bidrar til å dekke behovet til byens skatere. Til sammenlikning finnes det flere store anlegg både utendørs og innendørs i Stockholm, København og mindre byer i Skandinavia. Også i Norge er det bygd eller planlegges bygging av større skateanlegg i perioden 2010–2015. Gode eksempler på dette er Moss, Stavanger, Larvik, Drammen og Tønsberg. Utendørsanlegg omtales nærmere i kapittel 4.5.

Bydel Stovner har i dag en mindre innendørs skatehall, Haugenhallen. Hallen har rundt 40.000 besøkende hvert år. Bydelen jobber nå for å få bygd en ny og større skatehall på et nytt område, og leverte høsten 2013 en konseptvalgutredning (KVU) hvor ny hall utredes. Det er bevilget midler til hallen. Foruten Haugenhallen er det nærmeste innendørstilbudet for ungdom i Oslo Arena Bekkestua i Bærum kommune.

Det er planlagt en ny skatehall på Voldsløkka i Oslo. Voldsløkka skatehall er under kvalitets-sikring (KS2) i 2014. Det tas sikte på at kostnadsramme fastsettes våren 2015. Byggestarter planlagt høsten 2015.

Skatehallen på Voldsløkka vil gi skaterne et godt helårstilbud som Oslo ikke har i dag. I tillegg til å gi mulighet for skating i vinterhalvåret, vil hallen også gi mulighet for skating når det regner i sommerhalvåret. Hallen vil inneholde både en street og en bowl, som vil gi et variert tilbud for skaterne. Det planlegges i tillegg en utedel i tilknytning til hallen. Skaterne vil være den primære brukergruppen, men anlegget vil også kunne brukes av inlines og BMX-sykler. Eventuell sambruk med disse brukergruppene må reguleres for å ivareta sikkerheten og unngå konflikter.

4.4.3 Ishaller

Tabell 4-10 gir en oversikt over ishallene i Oslo. Det framgår hva slags type hall det er, hvilket år hallen er bygd eller har gjennomgått betydelig oppgradering, hvilken bydel hallen er lokalisert i samt eierskap og/eller forvaltningsansvar.

Navn	Type hall	Byggeår	Bydel	Byområde	Eierskap/ forvaltningsansvar
Jordal Amfi	Ishall	1951/1991	Gamle Oslo	Indre by	Oslo kommune/BYM
Ungdomshallen	Ishall	1989	Gamle Oslo	Indre by	Oslo kommune/BYM
Grünerhallen	Ishall	1995	Grünerløkka	Indre by	Oslo kommune/BYM
Løren ishall	Ishall	1986	Bjerke	Øst	Oslo kommune/BYM
Manglerud ishall	Ishall	1979/2004	Østensjø	Sør	Oslo kommune/BYM
Furuset Forum	Ishall	1979	Alna	Øst	Furuset IL

Tabell 4-10 Oversikt over ishaller i Oslo

Til sammen er det seks ishaller i Oslo. Fem av anleggene eies og driftes av Oslo kommune, mens det sjettede (Furuset Forum) eies og driftes av et idrettslag (privat aktør). Anleggene benyttes primært til ishockey, men kunstløp tildeles også noe tid. Anleggenes plassering er dels styrt av hvor ishockey tradisjonelt har hatt sterkt fotfeste. Fem av anleggene er etablert for over 25 år siden.

Tilgangen på ishaller i Oslo ble vurdert i forbindelse med Oslo kommunens arbeid med søknad om Olympiske og Paralympiske leker i Oslo i 2022 (OL/PL). Det var 2089 ishockey-utøvere i Oslo i 2013. Fordelt på byens seks ishaller utgjør dette 348 utøvere per ishall. Tilsvarende tall for Norge samlet er 308, og for Sverige 177 (Oslo kommune, 2013b). Om lag 16 prosent av Ishockeyforbundets medlemsmasse er i Oslo, sammenlignet med 16 prosent av hallene.

I planene for OL/PL lå det inne opprusting av Jordal Amfi samt bygging av en ny ishall på Jordal. I tillegg var det planlagt én ishall ved Norges idrettshøgskole på Sognsvann samt én ishall i søndre del av Oslo. Alle disse hallene var planlagt brukt som ishaller også etter lekene. Plasseringen av disse ishallene ville ha styrket tilbudet av ishockeyflater i deler av byen som per i dag har liten dekning. I tillegg var det planlagt en stor ishall på Stubberud, men denne skulle bygges om til fleridrettshall etter OL. Da arbeidet med søknaden ble stanset ble det signalisert at kommunene likevel skal prioritere å gjennomføre flere av disse investeringene. Ved utgangen av 2014 er det foreløpig bevilget midler til prosjektering av nye Jordal Amfi.

På kveldstid fordeles brukstiden i ishallene av Oslo idrettskrets. På kveldstid er hallene godt utnyttet og det finnes ikke ledig tid igjen. På dagtid fordeler idrettslag med driftsavtale brukstiden, og benyttes i hovedsak av skoler og barnehager dette tidsrommet.

Generelt er standarden på flere av ishallene dårlig. Oslo kommune ved Bymiljøetaten har våren 2014 vurdert teknisk standard på ishallene som forvaltes av etaten. Samtlige av de fem ishallene er vurdert til å ha vedlikeholdsbehov.

I Oslo finnes det én privat hall for curling (på Bygdøy). Hallen har to baner.

4.4.4 Svømmeanlegg

I bystyremelding 2/2013 Strategi for et bedre bade- og svømmetilbud i Oslo (Oslo kommune, 2013c), heretter kalt Bademeldingen, behandlet i bystyret 18. juni 2014, redegjøres det for tilgangen på svømmeanlegg/bad i Oslo.

Ifølge Bademeldingen er det 37 basseng tilgjengelig i Oslo kommune, som til sammen gir ca. 6000 kvm vannflate.

- 23 basseng er såkalte kommunale flerbruksbasseng eller kommunale opplæringsbasseng (i hovedsak skolebad). De kommunale bassengene representerer til sammen 70 prosent av vannflatearealet. Bassengene forvaltes i hovedsak av Undervisningsbygg Oslo KF, Bymiljøetaten og Omsorgsbygg. Et par av bassengene eies og forvaltes av private.
- 14 basseng er primært opplæringsbasseng som eies av ulike aktører som Statsbygg, Norges Idrettshøgskole og diverse private aktører.

De enkelte bassengene er listet i vedlegg 8.

Tabell 4-11 er tilgangen på innendørsbasseng oppsummert for de ulike områdene av byen.

Byområde	Folketall 2014		Komm. opplæringsbasseng		Komm. flerbruksbasseng		Andre basseng		Sum	
	antall	%	Kvm	%	kvm	%	kvm	%	kvm	%
Indre by øst	139252	22	141	12	925	30	72	4	1138	19
Indre by vest	90234	14	188	16	113	4	234	13	534	9
Vest	126820	20	0	0	313	10	1471	79	1784	29
Øst	137075	22	320	27	800	26	80	4	1200	20
Sør	134699	21	517	44	938	30	0	0	1455	24
Hele Oslo	634 463*		1166	100	3088	100	1857	100	6111	100

Tabell 4-11 Innendørs bassengareal i Oslo etter byområde

Note: Indre by øst=bydel 1-3 pluss sentrum, Indre by vest=bydel 4-5. *Noen har bosted Marka, noen har ikke registrert bostedsadresse. Røa Bad er ikke inkludert i oversikten.

Kilde: Bademeldingen (Oslo kommune, 2013c)

Badene benyttes både av publikum, skole/AKS, klubber og andre.

- Skolebadene benyttes primært i skoletiden 09-15. Atkomstforhold og garderobeløsninger gjør mange av dem mindre egnet for mye bruk etter skoletid. Noen leies likevel ut til grupper, for eksempel svømmekurs etter skoletid.
- De kommunale flerbruksbadene («Oslobadene») benyttes av publikum, men også av skole/AKS og klubber. Badene hadde i 2012 et samlet besøk (ute og inne) på 651.000, der publikum sto for 71 prosent, og resten fordelte seg ganske likt på svømmeklubber, skole/AKS og «andre».
- Andre basseng benyttes primært av andre grupper, men er også til dels tilgjengelig for publikum.

Samlet ble 34 prosent av badenes tilgjengelige kapasitet utnyttet (målt etter åpningstider).

Svømmeanleggsporteføljen framstår som lite oppdatert i forhold til dagens behov, noe som også er bakgrunnen for at arbeidet med en strategi for dette området er igangsatt. Badene er i hovedsak gamle. Mellom 60 og 70 prosent er bygd før 1980. De siste ti årene har Undervisningsbygg Oslo KF benyttet nær 100 millioner kroner på rehabilitering av skolebadene, men det er fortsatt et vedlikeholdsetterselep. BYM har i 2014 gjennomført en vedlikeholdsregistrering av flerbruksbassengene.

Bystyret har behandlet Bademeldingen, og vedtatt en plan for å styrke badetilbudet i Oslo. Planene legger opp til både å etablere nye bad samt å rehabilitere eksisterende bad. BYM legger planen til grunn i dette KVVU-arbeidet, og viser til vedtaket for nærmere informasjon.

4.4.5 Andre sentrale innendørsanlegg

I tillegg til de store gruppene av innendørsflater som er omtalt over finnes det en rekke andre tilbud til Oslo innbyggere, som benyttes til innendørs aktivitet og idrett. Nedenfor kommenteres de mest sentrale av disse.

Innendørs skyteanlegg

Skyting er en aktivitet/idrett som må foregå under særlig tilrettelagte forhold. Det er registrert et fåtall innendørs (og utendørs) skyteanlegg i Oslo. Anleggene er dels eid av Oslo kommune, dels av andre aktører.

Det har i mange år vært diskusjoner og planer om å etablere ett nytt anlegg for skyting i Oslo (Åsland skytehall/fjellhall). I forbindelse med budsjettvedtaket i Oslo kommune i desember 2014 ble det satt av 32 millioner kroner i året i tre år fremover (96 mill. totalt) for å bygge dette anlegget.

Trimrom/styrkerom

En rekke bygg, for eksempel arbeidsplasser, klubbhus o.l. har egne trimrom/styrkerom eller også mindre haller/saler i kjellerlokaler e.l. Disse arealene er til disposisjon for mennesker som tilhører enten en bestemt arbeidsplass, organisasjon eller klubb, men er i mindre grad åpent tilgjengelig for en bredere gruppe. Arealene utgjør en viktig del av mulighetene/tilbudet til de som har tilgang. Denne typen arealer eller anlegg er ikke kartlagt nærmere.

Private treningssenterkjeder og kommersielle tilbud

En av de viktigste trendene som har karakterisert utviklingen knyttet til fysisk aktivitet de siste årene er trening på kommersielle treningssentre. Fra å være et meget begrenset tilbud på 80-tallet, finnes det nå om lag 850 treningssentre i landet (Virke, 2014).

Det er flest treningssentre i de folkerike områdene. I Oslo var det ved utgangen av 2013 i overkant av 120 treningssentre, en økning på 10 fra 2012. Dette tilsvarte ca. 4300 innbyggere over 15 år per treningssenter. Ulike kilder peker på at ca. 25-30 prosent av befolkningen (over 15 år) trener på treningssentre. Treningssentrene dekker både høyprissegmentet og lavprissegmentet.

Selv om treningssentrene utgjør en betydelig del av treningstilbudet, er det ikke prioritert å gjøre en detaljert kartlegging av disse. Det kan antas at markedet for treningssentre i Oslo fungerer relativt godt, og at tilbud og etterspørsel vil tilpasses naturlig.

Det samme legges til grunn for andre kommersielle tilbud. Dette gjelder for eksempel i stor grad squashtilbud, dans, innendørs klatretilbud m.m. For noen av disse idrettene er det imidlertid kjent at det er mangel på kapasitet, blant annet klatring.

Idretts- og klubbhus

I tilknytning til idrettsanlegg og friluftsområder finnes det ulike idretts- og klubbhus som inneholder kontorer, garderober, trimrom/styrkerom, møte- og forsamlingslokaler. Disse arealene er også en viktig del av den samlede infrastrukturen innenfor idrett og friluftsliv. Arealene eies som oftest av idrettslag eller andre lag og foreninger. Det er ikke gjort en nærmere kartlegging av denne typen anlegg.

4.5 Utendørsflater for idrett og aktivitet

Utendørsflater for idrett og aktivitet omfatter i hovedsak følgende tilbud (se Tabell 4-12). Dette er anlegg som i hovedsak benyttes til organisert aktivitet, særlig innen idretten, men også i skolesammenheng.

Sentrale anlegg og arealer
Friidrettsanlegg
Isbaner
Større ballsportanlegg (fotballanlegg, golfanlegg, tennisanlegg, cricket, rugby, softball)
Skianlegg
Nærmiljøanlegg (utendørs)
Andre sentrale utendørsanlegg/arealer (skateanlegg)

Tabell 4-12 Oversikt over sentrale utendørsflater for idrett og aktivitet

4.5.1 Friidrettsanlegg

Det er en begrenset mengde friidrettsanlegg i Oslo. Det er registrert fire stadionanlegg og fire øvrige delanlegg for friidrett, i betydningen at anleggene omfatter tilbud innenfor utvalgte friidrettsområder, for eksempel løpebaner. Kun ett av anleggene (Bislett stadion) har et (utendørs) komplett friidrettstilbud.

Bislett stadion er nasjonalanlegg for friidrett i Norge. Bislett stadion er et fullverdig internasjonalt friidrettsanlegg. Det er åtte løpebaner utendørs, og alt av friidrettsutstyr er tilgjengelig. Banedekket har klasse 1-sertifisering. Innendørs er det en oppvarmet rundbane med to løpebaner på 546 meter. Det er også en innendørs sprinthal med fire løpebaner på 60m samt en lengdegrop. Bislett benyttes både til toppidrett, breddeidrett og egenorganisert aktivitet (på avgrensede tidspunkt). Anlegget eies og forvaltes av Oslo kommune. Bislett er i betydelig grad rustet opp de senere årene, og har i dag god standard.

De øvrige anleggene er lokalanlegg i ulike deler av byen. Tabell 4-13 gir en oversikt over anleggene. Bislett stadion er skilt ut som eget anlegg. Detaljer er gitt i vedlegg 8.

Antall	Type anlegg	Byområde	Anlegg
1	Nasjonalanlegg/stadionanlegg	Indre by	Bislett stadion
5	Stadionanlegg	Sør (3), nord/vest (1), øst (1)	Lambertseter idrettspark, Stovner stadion. Trasop idrettspark, Norges idrettshøgskole, Sportsplassen
2	Delanlegg	Sør (1), nord/vest (1)	Bjørndal idrettspark, Heming idrettspark

Tabell 4-13 Friidrettsanlegg i Oslo

Alle anleggene er i utgangspunktet åpne, men er forbeholdt organisert aktivitet til gitte tidspunkt på kveldstid og i helger. Da er det også muligheter for sambruk med øvrig publikum. Bislett stadion er også i utgangspunktet åpent for alle, men skiller seg fra de andre friidrettsanleggene ved at man på Bislett har avgrensede åpningstider og adgangskontroll.

4.5.2 Isbaner (utendørs)

Isbaner utendørs benyttes både til hurtigløp, ishockey, bandy, kunsthopp samt lek og moro, organisert eller på eget initiativ. Isbaner kan dermed være alt fra store spesialanlegg til mindre, islagte flater.

Det er to former for underlag på isbanene; kunstis og naturis. Kunstis krever egne anlegg, og kan drives til tross for svingende utetemperaturer. Det er registrert 13 slike anlegg i kartleggingen. Naturis oppstår etter vanning, men er avhengig av minusgrader i lufta. Naturis kan i prinsippet legges på flere ulike plasser, eksempelvis over grusbaner o.l. Slike baner er ofte betegnet som nærmiljøanlegg.

Tabell 4-14 gir oversikt over utendørs kunstisbaner i Oslo.

Antall	Type anlegg	Byområde	Anlegg
2	Hurtigløp skøyter	Indre by	Frogner stadion, Valle Hovin
5	Ishockey, bandy, friløp, egenorganisert aktivitet	Indre by	Bygdøhus, Frogner stadion, Valle Hovin stadion, Voldsløkka idrettspark, skøytebanen i Spikersuppa
4	Ishockey, bandy, kunsthopp, egenorganisert aktivitet	Nord/vest	Bergbanen, Gressbanen Ready, Norges idrettshøgskole, Ullern idrettspark
1	Ishockey, bandy, kunsthopp, egenorganisert aktivitet	Sør	Bjørndalen idrettspark
1	Ishockey, bandy, kunsthopp, egenorganisert aktivitet	Øst	Furuset aktivitetspark

Tabell 4-14 Utendørs kunstisbaner i Oslo

I forbindelse med søknaden om OL/PL i Oslo i 2022 ble anleggssituasjonen for **hurtigløp** utredet særskilt. På Frogner stadion ble det i 2011 ferdigstilt kunstfrossen hurtigløpsbane med internasjonale mål, slik at Oslo med Valle Hovin i dag har to slike baner. Begge banene er utendørs, og del av større isanlegg. For å avholde internasjonale mesterskap i hurtigløp kreves det innendørs arena. Hurtigløpsbanene benyttes til trening, men har også åpent for publikum i bestemte tidsrom. Oslo kommune eier og forvalter begge disse anleggene.

De andre isflatene benyttes til ulike idretter/aktiviteter som bandy, ishockey og kunstløp, både organisert og i egen regi. Frogner stadion har internasjonale mål på isflaten innenfor hurtigløpsbanen. Det er i hovedsak Oslo kommune som også eier og forvalter disse anleggene, med unntak av banene på Bygdøhus og på Idrettshøgskolen. Flere idrettslag har driftsavtaler med kommunen på banene.

Andre typer isbaner er bob- og akebaner til bob, aking og skeleton. Det er ingen slike anlegg i Oslo, med unntak av en startbane for trening på Sognsvann.

4.5.3 Ballsportanlegg

Store utendørsarealer for ballsport omfatter for eksempel fotballbaner, tennisanlegg og golfbaner samt arealer til nyere ballsporter som cricket, rugby, softball med mer. Arealene er dels avsatt til dedikerte ballidretter, dels kan de brukes til ulike idretter, avhengig av dekke, størrelse og lignende.

Fotball

Fotballbaner finnes i ulike størrelser, og med ulikt dekke. I tilbudet av fotballbaner i Oslo omfatter både 11er-baner, 9er-baner, 7er-baner og 5er-baner. En stor bane (11er-bane) kan også benyttes som flere mindre baner. Banene har enten kunstgressdekke, naturgressdekke eller grus.

Det er flere måter å oppsummere tilbudet av fotballbaner på:

- Antall baner totalt, fordelt på størrelse og dekke
- Tilgjengelige ballflater totalt og i forhold til innbyggertall i ulike deler av byen
- Antall timer bruk en bane potensielt gir. En kunstgressbane eller en grusbane tåler eksempelvis bruk hele døgnet gjennom en sesong, mens en naturgressbane ikke gjør det.

Nedenfor belyses tilbudet av fotballbaner i Oslo ut fra antallet baner og tilgjengelige flater per byområder.

Det er krevende å få oversikt over hvor mange og hvilke baner som til enhver tid er tilgjengelige og «spillbare» i Oslo, både baner som er kommunale og baner som er eid av andre aktører. Ulike oversikter gir ulike tellinger, og det er også forskjell på om det for eksempel telles én 11er-bane eller fire 5er-baner. Det eksisterer også baner som av ulike grunner (for eksempel kvalitet eller at de er nærmiljøanlegg) ikke fordeles innenfor idretten. Alle disse forholdene gjør at den faktiske tilgangen ikke enkelt kan uttrykkes, og at det kan være feil i registreringene.

Samlet sett er det i KVV-arbeidet registrert i underkant av 250 fotballbaner i Oslo (se vedlegg 8 for oversikt over hvilke baner som er omfattet). Disse fordeler seg på følgende på type baner. I oversikten inngår alle banene, som et uttrykk for det samlede tilbudet uavhengig av hvem som benytter det.

Type bane		Kunstgressbane	Naturgressbane	Grusbane	Antall
11er-baner	Stor	61*	33	14	108
9er-baner	Medium	2	0	0	2
7er-baner	Medium	31	32	25	88
5er-baner	Liten	11	29	10	50
Totalt		105	94	49	248

Note: To av disse er innendørsbaner, en er nasjonalanlegg (Ullevaal stadion)

Tabell 4-15 Fotballbaner i Oslo kommune

De fleste banene eies og forvaltes av kommunen selv, om lag 85 av disse er kunstgressbaner. Dette er resultat av en bevisst satsing på slike baner de siste årene, se også kapittel 3. En rekke baner, også kunstgressbaner, eies av idrettslag eller andre aktører. Grus- og kunstgressbanene gir betraktelig mere kapasitet enn gressbanene. Transformasjon av naturgressbaner til kunstgressbaner innebærer derfor en betydelig kapasitetsøkning.

På samme måte som idrettshallene har fotballbanene ulik tilgjengelighet. På noen av banene fordeler ikke fotballkretsen treningstid til breddeidretten, av ulike grunner (for eksempel at banen er et nærmiljøanlegg eller at standarden på banene oppfattes å være for dårlig).

For å lage en sammenlignende tilbudet av fotballbaner i de ulike områdene av byen er det tatt utgangspunkt i de banene hvor fotballkretsen i Oslo tildeler treningstid til klubbene. Denne oversikten er basert på rapporten «Anleggssituasjonen for fotballklubber i Oslo kommune, behov og kapasitet per sesongslutt 2013» (Oslo Fotballkrets, 2013). De ulike bane-størrelsene er videre omregnet til en «baneekvivalent» tilsvarende en 11er-bane. Dette innebærer at det er antatt at det går henholdsvis to 7er- eller 9er-baner og fire 5er-baner på en 11er-bane (det vil si vektet med hhv. 0,5 og 0,25). I tillegg er disse baneekvivalentene sett sammen med innbyggertall, både totalt og ut fra andel barn og unge i de ulike byområdene (aldersgruppen 6-19 år). Dette gir følgende oversikt.

Bydel	Fotballflater (sum baneekvivalenter)	Innbyggere per fotballflate	Barn og unge per fotballflate	Andel barn og unge
Indre by	26	8826	606	6,9
Vest/nord	32	3932	604	15,4
Øst	34	4061	642	15,8
Sør	57	2363	387	16,4
Oslo i alt	149	4188	533	12,7

Tabell 4-16 Sammenligning av fotballflater i ulike byområder i Oslo

Byområde sør som omfattes av Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand skiller seg ut med best dekning. Dette skyldes primært at de har flest fotballflater, blant annet drar Ekeberg-området betydelig opp for Nordstrand.

Tennis

I kapittel 4.4 er det sett på tilgangen på innendørs tennishaller i Oslo. Tennis spilles i betydelige grad også utendørs. Det er registrert i overkant av 30 utendørsanlegg for tennis.

Antall	Byområde	Anlegg
5	Indre by	Bygdøhus, Fagerheimgata tennis, Frogner tennis. Voldsløkka idrettspark, Sinsen tennisklubb
11	Nord/vest	Nordberg tennissenter, Berg tennissenter, Disen tennis, Godalsveien tennis, Grefsen tennissenter, Holmenkollen tennisklubb, Tåsen tennis, Ullern tennis, Athletica Domus, Njård tennisanlegg, Ullevål tennis
5	Øst	Furuset tennissenter, Alunsjø tennissenter, Ellingsrud idrettspark, Tokerud tennis, Haugerud idrettspark
10	Sør	Bjørndal idrettspark, Prinsdal idrettspark, Abildsø tennis, Bekkelagshøgda tennissenter, Godlia tennissenter, Haraløkka idrettspark, Ljan tennissenter, Nordstrand tennisklubb, Ormøya tennis og Ulvøya tennis

Tabell 4-17 Anlegg for ulike typer ballsport i Oslo

Om lag halvparten av anleggene eies av Oslo kommune. Ulike tennisklubber disponerer anleggene. De øvrige anleggene eies i hovedsak av tennisklubber, for noen av anleggene er kommunen bortfester.

Golf

Golf er en arealkrevende sport. Det er naturlig at denne typen anlegg er begrenset i antall, og konsentrert til områder som er særskilt egnet.

I dag er det 3 golfbaner i Oslo, Bogstad golfbane i nord/vest, Groruddalen golfbane i nord/øst og Grønmo golfbane i sør. Alle drives på kommunal grunn av golfklubber, som har ansvaret for den daglige driften og vedlikeholdet.

Amerikansk fotball, cricket, rugby, softball/baseball m.m.

Amerikansk fotball, cricket, rugby samt softball/baseball krever også betydelige uteflater for å drive aktiviteten.

Amerikansk fotball spilles mellom to lag med 11 spillere, på en rektangulær bane som er 109 meter lang og 49 bred, inkludert en målsone i hver ende, og med en luftfylt ball som har form som en sammentrykt kule. En fotballbane er til sammenligning mellom 90 og 120 meter lang. Det er to klubber og to anlegg for amerikansk fotball i Oslo, basert på flater for fotballbaner, henholdsvis Frogner stadion (kunstgress) og Jordal kunstgress.

Cricket er en lagidrett for to lag, hver med elleve spillere. Idretten er av engelsk opphav, og utøves med cricketball og balltre på en elliptisk gressbane. I sentrum av banen er det en avlang stripe med hardere mark, hvor storparten av spillet foregår. Banen er betydelig større enn en fotballbane, men banen i sin helhet brukes i mye mindre grad enn i fotball eller andre idretter; mesteparten av handlingen skjer på midtstykket. Det er ingen fast størrelse på banen, men den er som regel rundt 150 m i diameter, ofte noe mindre. Dagens anlegg for cricket i Oslo består av to treningsbaner på Ekeberg, en bane på Rommen og en bane på Stubberudmyra/Furuset idrettspark, to nye treningspitcher på Bjørndal samt en midlertidig pitch på Stubberud. Det er planer om en ny pitch på Rommensletta. Det er også planlagt en arena med internasjonale mål for å utvikle trening og kamper på landslagsnivå på Mortensrud i Oslo, samt at det er foreslått en fullverdig bane i forbindelse med utvikling av Gjersrud-Stensrud-området. Selv om cricket først og fremst er en ute/sommeridrett spilles det også cricket innendørs i vinterhalvåret.

Rugby spilles mellom to lag, antall spillere er avhengig av nivået på spillet (amatør/-profesjonell). Banen er rektangulær (maksimalt 144 × 70 m) med et dekke av gress eller annet mykt materiale (leire, sand o.l.). I hver ende er et målområde begrenset av en mållinje inn mot banen. Avstanden mellom mållinjene er maksimalt 100 m. Midt på hver mållinje er et

5,6 m bredt mål med høye målstolper og en tverrligger festet 3 m over bakken. Det er et rugbyanlegg i Oslo som ligger på Voldsløkka.

Soft- og baseball spilles på anlegg som normalt er formet som en halvsirkel med en diameter på 65-75 m. Det finnes et soft- og baseballanlegg i Oslo som ligger på Rommen. Banen for baseball har grad 4 på en skala fra 1 til 6 der 6 er best. Grad 4 betyr at banen kun er for baseball. Alle vanlige kjennetegn er til stede inkludert mound, backstop, dugouts, bullpen mounds, grus rundt plate og baser eller muligens grus og gress infield. Det er permanent eller semi-permanent gjerde rundt hele banen. Underlaget er enten grus/gress infield eller bare grus rundt baser og homeplate. Banen har flyttbare beskyttelsesskjermer og kan være tilskuerplasser. Banen får baseballspesifikt vedlikehold. Softballbanen har grad 2, som betyr at banen har grunnleggende softballkjennetegn.

Tabell 4-18 oppsummerer tilgangen for denne typen anlegg i Oslo.

Type anlegg	Antall	Anlegg
Amerikansk fotball	2	Frogner Stadion (kunstgress), Jordal kunstgress
Cricket, bane	4 (5)	Ekeberg (2), Rommen, Stubberud, Mortensrud (under planlegging)
Cricket, treningspitch	2	Bjørndal
Rugby	1	Ekebergsletta
Soft-/baseball	2	Rommen

Tabell 4-18 Anlegg for ulike typer ballsport i Oslo

Det finnes også flere idretter som for eksempel lacrosse. Dette kommenteres ikke disse nærmere her.

4.5.4 Skianlegg og andre snøanlegg

Skianlegg omfatter både alpinanlegg, hoppbakker, langrenns- og skiskytingsarenaer samt skiløyper. På samme måte som for ishaller ble tilbudet av denne typen anlegg (minus skiløyper) vurdert i forbindelse med Oslo kommunes arbeid med søknad om OL/PL i 2022, og det ble i det arbeidet lagt planer for utvidelse av tilbudet blant annet basert på behov.

I tillegg til de finnes det enkelte andre snøanlegg. En slik anleggstype er akebakker. Det finnes et par opparbeidede akebakker i Oslo kommune (Korketrekker'n og Grefsenkollen), selv om de aller fleste akebakkene blir til i naturlige helninger om vinteren. En annen type er tilrettelegging av løyper på arealer som normalt er parker e.l. i sommerhalvåret, for eksempel lages det skiløyper i Frognerparken om vinteren. Anleggene har preg av å være lokale tilbud i den forstand at de etableres der folk fra området vanligvis ferdes. Denne typen anlegg behandles ikke særskilt her.

Tabell 4-19 viser tilbudet av skianlegg i Oslo fordelt på ulike deler av byen. Skiløyper illustreres i kart 3c og 3d i kapittel 4.6.

Type anlegg	Antall	Byområde	Anlegg
Alpinbakker	2	Marka	Oslo Skisenter Grefsenkollen (Trollvannskleiva og Grefsenkleiva), Oslo vinterpark Tryvann (inkl. Wyller)
	2	Øst	Jerikobakken, Liabakken
	2	Sør	Leirskallen slalåmbakke, Sloreåsen slalåmbakke
Hoppbakker	3	Marka	Holmenkollen nasjonalanlegg (1), Linderudkollen (5), Schrøderbakken (3)
	3	Nord/vest	Midtstubakken (1), Midtstulia (4), Kollbakkene (3)
Skianlegg langrenn	3	Marka	Holmenkollen nasjonalanlegg, Linderudkollen, Skullerud
	5	Nord/vest	Sognsvann snøpark, Sørkedalen skianlegg, Langsetløkka, Hemingseter (Sætrabakken), Grinda
	1	Øst	Liastua
	1	Sør	Bjørndalen idrettspark
Anlegg skiskyting	2	Marka	Holmenkollen nasjonalanlegg, Lillomarka arena

Tabell 4-19 Skianlegg i Oslo kommune

Skianleggene er av naturlige årsaker lokalisert til Marka og markanære områder. Det betyr at disse anleggene i stor grad ligger i ytterkant av byen. Anleggene benyttes både i idrettssammenheng og i egenorganisert aktivitet.

To av **alpinanleggene** ligger i Marka. Anleggene ligger på kommunal eiendom (festede tomter), men er privat eid og kommersielt drevet. De fire andre anleggene eies og forvaltes av kommunen, men driftes av fire ulike idrettsklubber. Anleggene er åpne for allmennheten.

Anleggene benyttes både til alpint og snowboard. Særlig i Wyller-løypa er det tilrettelagt for snowboard, blant annet gjennom ny halfpipe til VM i 2012. I forbindelse med arbeidet med søknad om OL/PL i Oslo i 2022 ble det lagt til grunn at Oslo Vinterpark Tryvann (Wyller) og Oslo Skisenter Grefsenkollen skulle oppgraderes, for å ivareta idrettene snowboard og freestyle i arrangementet.

Det finnes i dag seks **hoppanlegg** som er i bruk. Holmenkollen nasjonalanlegg er det største. Anlegget eies og forvaltes av Oslo kommune. Holmenkollen benyttes i hovedsak til større konkurranser, og er mest et tilbud til toppidretten, i tillegg til at det er Norges største turistattraksjon. Anleggene i Midtstuen er trenings- og konkurransearena også tilpasset breddeidretten. Disse anleggene har plastdekke og kan benyttes sommer som vinter. Også disse anleggene eies og forvaltes av Oslo kommune. De øvrige hoppbakkene er også tilpasset breddeidretten, og eies og forvaltes dels av Oslo kommune, dels av ulike idrettslag. Bakkene ligger i hovedsak innenfor markagrensen og med en hovedvekt i nordre og vestre områder av byen. Hoppbakkene benyttes til organisert idrett og i svært liten grad til egenorganisert aktivitet.

Det finnes om lag ti tilrettelagte **anlegg for langrenn** i Oslo, ett nasjonalanlegg og ni lokalanlegg. Anleggene ligger i hovedsak i Marka eller på grensen til Marka, med en hovedtyngde i nordre og vestre områder av byen. Som for hopp er Holmenkollen nasjonalarena for langrennssporten, og arenaen benyttes både til toppidrett, breddeidrett og til egenorganisert aktivitet. Anlegget er i utgangspunktet tilgjengelig, men stenges når det avholdes større og mindre arrangementer. De øvrige ni langrennsarenaene eies og forvaltes

av Oslo kommune og idrettsklubber, og benyttes dels som treningsarena for klubbene og dels til egenorganisert aktivitet.

Det pågår en utbedring av skiarenaen på Linderudkollen.

Det er to tilrettelagte **anlegg for skiskyting** i Oslo, Holmenkollen nasjonalanlegg og et mindre treningsanlegg for skiskyting i Lillomarka arena ved Grorud (anlegget har 15 skiver, 30 skiver er mesterskapsstandard). Anlegget i Holmenkollen deles med langrennssporten. Det er ingen anlegg i øst. Flere Osloutøvere søker til tilgrensende kommuner med anlegg (Nittedal og Fet), som har bedre anleggskapasitet.

I forbindelse med arbeidet med søknad om OL/PL i Oslo i 2022 ble det lagt til grunn bygging av en ny arena for skiskyting enten ved Huken pukkverk/Lillomarka arena i Groruddalen eller på Grønmo i bydel Søndre Nordstrand.

4.5.5 Nærmiljøanlegg

Nærmiljøanlegg er mindre anlegg som ligger nær boligområder. Eksempler på slike anlegg er balløkker, ballbinger og andre mindre ballflater til basketball, volleyball o.l. Det er også mindre aktivitetsområder som lekeplasser og små grønne arealer med noe tilrettelegging, for eksempel sandkasser, klatrestativ, hinderløyper o.l. eller skolegårder.

Som nevnt tidligere finnes det ingen komplett oversikt over denne typen anlegg og arealer i Oslo, og de registreringene som foreligger er ikke nødvendigvis oppdaterte. Dette er anlegg og arealer som også til dels endres raskt ved at installasjoner eller bruken endres.

Det har ikke vært mulig å kartlegge denne typen anlegg nærmere innenfor rammene av denne KVV-en. Det bør være et mål å få en oversikt over slike anlegg ved senere rulleringer.

4.5.6 Andre sentrale utendørsanlegg/arealer

Det finnes også andre sentrale utendørsanlegg for idrett og aktivitet. Nedenfor kommenteres et utvalg av disse.

Det er for eksempel etablert to parkouranlegg i Oslo, et i Verdensparken på Furuset og et i Holmlia idrettspark. Begge anleggene eies og forvaltes av kommunen.

Utendørs skateanlegg er en annen sentral utendørs anleggstype. Skating er i all hovedsak en egenorganisert aktivitet. I Oslo er det i dag ca. 10 000 personer som driver med en eller annen form for skating. Det er en stadig økende oppmerksomhet rundt skatingens utvikling og popularitet, og byen har et økende behov for å kunne tilby gode områder og anlegg for skating.

I utgangspunktet kan man skille mellom fire ulike anleggstyper; streetanlegg, bowlanlegg, flowanlegg og longboardanlegg. Det meste av aktiviteten foregår på streetanlegg.

Det største utendørsanlegget for skating finnes på Jordal. Anlegget ble oppgradert sommeren 2013 med ombygging og nytt dekke. Anlegget sto ferdig til norgesmesterskapet NORB-NM på Jordal i august dette året. NORB-NM er arrangert åtte ganger i Oslo, de fleste gangene i delvis provisoriske anlegg eller i anlegg som i dag er nedlagt.

Det finnes også en del gode, mindre skatespots - anlegg og ramper - rundt i Oslo, blant annet på Torshov, Marienlyst, Vika og i Gamlebyen. De fleste anleggene er «spots 5», dvs. mindre arealer med innslag av trapeanlegg, hageanlegg, gatemøbler o.l. Fyrstikkalleen skole og Rådhuset er eksempler på denne typen spots. Rådhuset og rådhustrappa blir av mange sett på som et av landets mest legendariske streetspots, og er en yndet møteplass for små og store skatere. Området ligger på solsiden, består av trapper med alt fra to til åtte

trappetrinn, rekkverk, benker, marmorunderlag og "gressgaps. Skating her har vært omdiskutert.

Andre sentrale arenaer utendørs er baner for kajakkpadling og roing. Dette behandles nærmere under kapittel 4.6.

4.6 Anlegg og arealer for friluftsliv

I praksis er det mulig å drive friluftsliv på mange ulike arenaer og på mange ulike områder, også i byrom som torg, gater og møteplasser. Flere av anleggene og arealene som er beskrevet i forbindelse med idrett vil også være friluftsarenaer, for eksempel skianlegg og skiløyper. Disse inngår derfor ikke i oversikten over sentrale anlegg og arealer for friluftsliv. Framstillingen har ingen innholdsmessige implikasjoner. I arbeidet med KVVU-en er det lagt til grunn at sentrale anlegg og arealer for friluftsliv omfatter følgende:

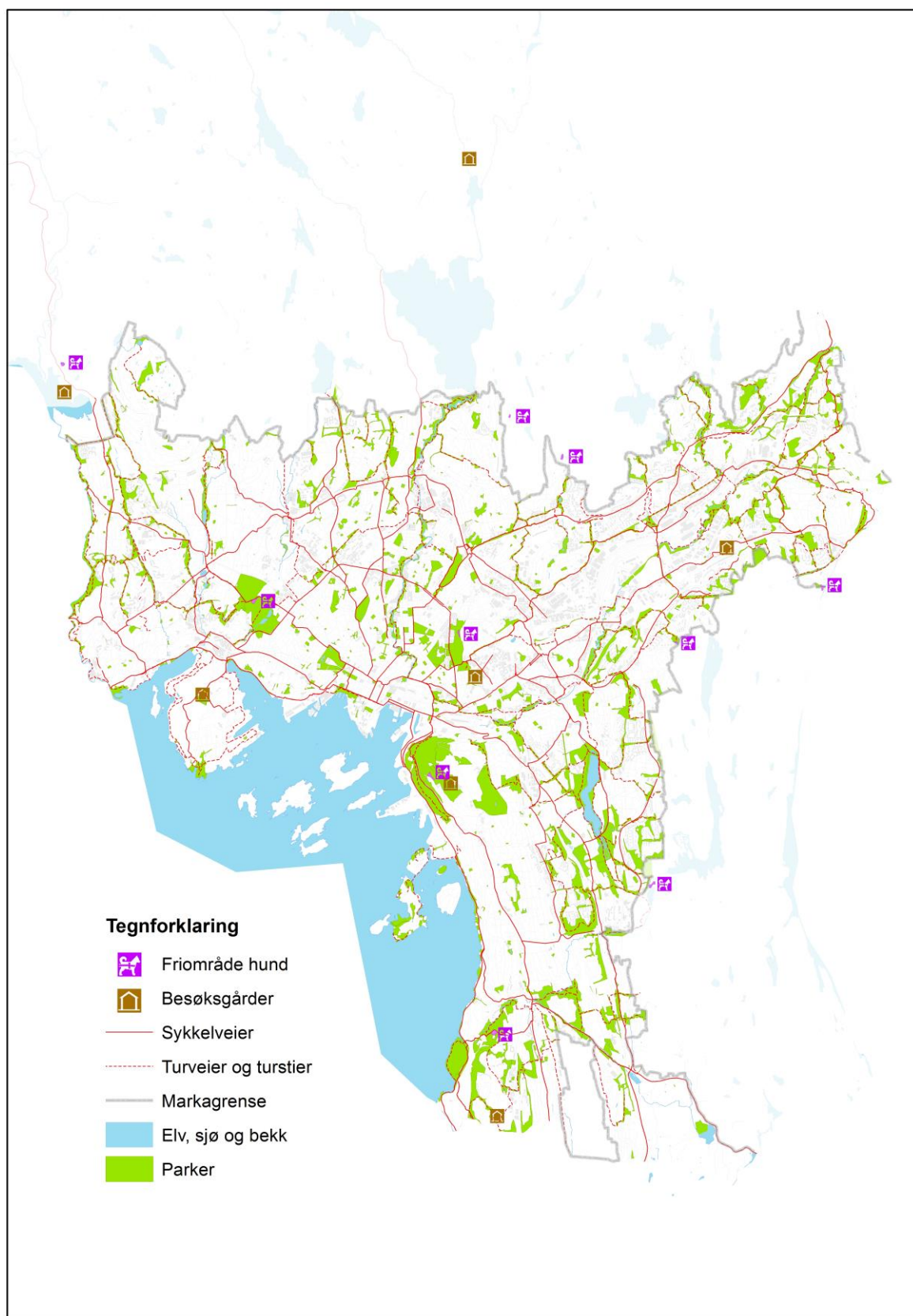
Hovedgrupper av anlegg og arealer	Sentrale anlegg og arealer
Bynære parker og friområder	Parker, friområder og større lekeplasser
	Turveier/sykkelveier i byggesonen
	Urbant landbruk (besøksgårder, parsellhager og skolehager)
	Friområder for hund
Vann- og fjordrelaterte anlegg og arealer	Badeplasser og øyer
	Småbåthavner og fortøyningsplasser
	Kyststier og kystledhytter
	Anlegg for padling/roing
Marka	Turveier/sykkelveier/skiløyper i Marka
	Stuer og hytter i Marka
	Utendørs klatrefelt i Marka
	Utfartsparkering

Tabell 4-20 Oversikt over sentrale anlegg og arealer for friluftsliv

Nedenfor presenteres dagens eksisterende anlegg og arealer for friluftsliv innenfor de største gruppene. Det vises til vedlegg 8 for detaljer.

4.6.1 Bynære parker og friområder

Kart 1 viser tilgangen på parker, tur- og sykkelveier samt andre friluftstilbud i de bynære områdene.



Kart 1 Friluftstilbud i de bynære områdene

Parker, friområder og større lekeplasser

Parker omfatter både sentrale parker (forvaltes av Oslo kommune sentralt) og lokale parker (forvaltes av bydelene). I Oslo er det i tillegg enkelte større parker som forvaltes av statlige aktører, for eksempel Slottsparken som forvaltes av Statsbygg. Parken er tilgjengelig for Oslo kommunes innbyggere. Det er også enkelte større private parker, som til dels er allment tilgjengelig, for eksempel Hydroparken på Vækerø. Parkene og friområdene varierer i størrelse fra de helt største, for eksempel Frognerparken (140 000 m²) til de helt minste, for eksempel små friområder helt ned i 10-15 m².

I tillegg til de offentlig forvaltede og de større private parkene og områdene eksisterer det en rekke mindre friområder og fellesarealer som er knyttet til boområder, organisert gjennom velforeninger, borettslag eller lignende. Disse fungerer i praksis som lokale parker og friområder for innbyggere som tilhører områdene. Slike arealer er ikke kartlagt nærmere, men er likevel et viktig supplement til de større grønt- og friområdene som i hovedsak forvaltes av kommunen.

Parkene og friområdene er arena for både friluftsliv og egenorganiserte aktiviteter av ulike slag, for eksempel joggeturer, turgåing, ballsport, frisbee-kasting o.l., uten at det kreves spesiell tilrettelegging for dette. I en rekke parker og friområder er det etablert infrastruktur som direkte legger opp til aktivitet, for eksempel sandvolleyballbaner, klatrestativer, minigolfbaner eller lignende. Det finnes ingen fullstendige registreringer av denne typen anlegg i Oslo kommunes ulike parker. Det har ikke vært rom for å kartlegge dette nærmere innenfor rammene av KVVU-en.

Det eksisterer også en rekke lekeplasser i tilknytning til boområder, skoler og barnehager, men også utenom dette. Lekeplassene forvaltes dels av kommunen sentralt, og dels av bydelene (av skoler/barnehager også). Bymiljøetaten forvalter 40 slike lekeplasser. På samme måte som for parker, fins slike mindre anlegg i tilknytning til borettslag eller lignende, som et lokalt tilbud.

Kart 1 viser at større og mindre grøntområder er fordelt over hele byen. Som tidligere nevnt har 98 prosent av befolkningen mindre enn 300 meter til et grøntområde. Tabell 4-21 viser hvor stor andel av Oslos befolkning som bor innen 300 m i luftlinje fra allment tilgjengelige grøntområder større enn 1000 m² og større enn 5000 m² i henholdsvis 2006 og 2013. For alle kategoriene er det en forbedring fra 2006 til 2013.

Tilgjengelighet til grøntarealer	2013	2006
>1000 m ² innenfor 300 m, hele byen	97,7%	94.6%
>1000 m ² innenfor 300 m, indre by	97,4%	95.4%
>5000 m ² innenfor 300 m, hele byen	94,0%	92.0%
>5000 m ² innenfor 300 m, indre by	94,8%	91.0%

Tabell 4-21 Tilgjengelighet til grøntarealer i Oslo

Kilde: Søknad om å bli Europas grønne hovedstad 2016 (Oslo kommune, 2013a)

Samlet sett har det vært en liten nedgang i andelen grønne områder i byggesonen som helhet siden 1999. En grunn til dette er utvikling av nye boligområder i Oslo sør, i henhold til planer langt tilbake i tid. På den annen side har det vært en svak økning i indre by, som kan forklares blant annet med etablering av nye grøntområder i nyutviklede og transformerte områder.

De siste 20 årene er byens sentrale parker opprustet og redesignet. Den største byparken i Oslo, Frognerparken, ble i 2012 tildelt Nordic Green Space Award. For tiden pågår opprusting og utvikling av grøntstrukturen i ytre by, spesielt i Groruddalen. Det er åpnet flere nye parker de siste årene, blant annet Verdensparken på Fruset. Målet er å skape sammenhengende grøntområder og tilrettelegge for allsidig bruk og opplevelse med for

eksempel skateramper, jibbeanlegg, volleyballbaner, parkouranlegg og andre arenaer for idrett, kunst- og kulturaktiviteter.

Urbant landbruk

Urbant landbruk er en fellesbetegnelse for besøksgårder, parselhager/kolonihager og skolehager. Også disse områdene kan benyttes til friluftaktiviteter og rekreasjon.

- Besøksgårder er anlegg med opprinnelse i tradisjonelt gårdsbruk med hovedintensjon å vise fram et mangfold av dyr, primært husdyr og å formidle kunnskap om landbruksproduksjon, økologi, etc. Besøksgårder er et kontinuerlig tilbud til publikum.
- Parselhager er hageområder i byer eller bynære strøk som benyttes til dyrking og beplantning. Det er ikke bebyggelse på parselhageområder. En kolonihage er en samling parseller på kommunal eller privat grunn. I Norge skiller kolonihagene seg fra parselhagene ved at de førstnevnte har bebyggelse på parsellen. En kolonihage drives i fellesskap av leietakerne, ikke ulikt et sameie. Det er felles ansvar for fellesområder og felles bygninger, men hver parselleier driver sin egen parsell, stiller egen hytte og dyrker og beplanter eget område innenfor de reglene som er etablert i kolonihagen.
- Skolehager er en læringsarena som kan gi elever impulser til å bli glad i naturen, respektere alt levende og få innsikt i økologiske sammenhenger. I skolehagen har elevene mulighet til å lære ved å gjøre, blant annet gjennom å dyrke og høste

Det er 7 *besøksgårder* i Oslo kommune per i dag. Besøksgårdene eies av kommunen, med unntak av Bygdøy Kongsgård. Det er ulike modeller for hvem som forvalter gårdene. Besøksgårdene er vist i kart 1.

Område	Beliggenhet	Eier/forvalter
Bogstad gård	Sørkedalen	Oslo kommune/BYM
Bygdøy Kongsgård	Frogner	Staten/ Norsk folkemuseum
Ekeberg rideskole	Nordstrand	Oslo kommune/privat
Kampen økologiske barnebondegård	Gamle Oslo	Oslo kommune/bydel
Nordre Lindeberg gård	Alna	Oslo kommune/bydel Alna
Søndre Ås	Søndre Nordstrand	Oslo kommune/bydel
Sørbråten gård	Nordre Aker	Oslo kommune/ privat

Tabell 4-22 Besøksgårder i Oslo

I 2014 har Oslo 18 etablerte *parselhageområder* med til sammen ca. 1000 parseller. Størrelsen på parsellene varierer fra 12-250 m². 70 prosent av parsellene er på 50 m² eller mindre. I tillegg kommer Herligheten urbane hage med 100 temporære palleparseller på 5m². I mai 2014 er det ingen ledige parseller i byens parselhager.

I dag er det nærmere 30 *skolehager* som drives og brukes av rundt 40 skoler i Oslo. Geitmyra er den største skolehagen og er dessuten hovedbase for skolehagevirksomheten.

Oslo kommune ved BYM har i 2014 utarbeidet et egen landbruksmelding (Oslo kommune, 2014) som blant annet behandler besøksgårder og parselhager. Meldingen er i ferd med å bli oversendt til MOS for videre.

Turveinettet og sykkelveinettet i byggesonen

Kart 1 viser også turveier og sykkelveier i byggesonen. I Oslo finnes det om lag 550 kilometer med turveier i byggesonen. I tillegg finnes det over 120 kilometer med sykkelstier og sykkelstier med fortau. Det betyr at Oslo totalt har i overkant av 1,1 meter turveier, sykkelstier og sykkelstier med fortau per innbygger (Oslo kommune, 2013d).

Dagens turveiplan (Oslo kommune 1953)³, som har sin bakgrunn i planer som daterer seg helt tilbake til 1934, omfatter 280 km med turveier og kyststier, hvorav 220 km er opparbeidet. Sammen med Markas skogsveier og stier, som i stor grad blir gjort om til skiløyper vinterstid, utgjør disse et unikt rekreasjonstilbud for byens innbyggere. Det har i de siste tiårene vært en storsatsing på supplering av turveinettet.

Sykling er populært til tross for at byen er kupert. I sommermånedene foregår ca. 10 % av alle reiser på sykkel. Sesongvariasjonene er imidlertid store. I desember utgjør normalt sykkelandelen bare 1 prosent, mens gjennomsnittet er på 4 prosent (2012). Siden 1999 har Oslo kommune bygd 122 km med sykkelveier og sykkelstier. 66 km gjenstår for å fullføre hovedsykkelveinettet. Oslo har en egen bysykkelordning, med 1350 sykler fordelt på 100 stasjoner.

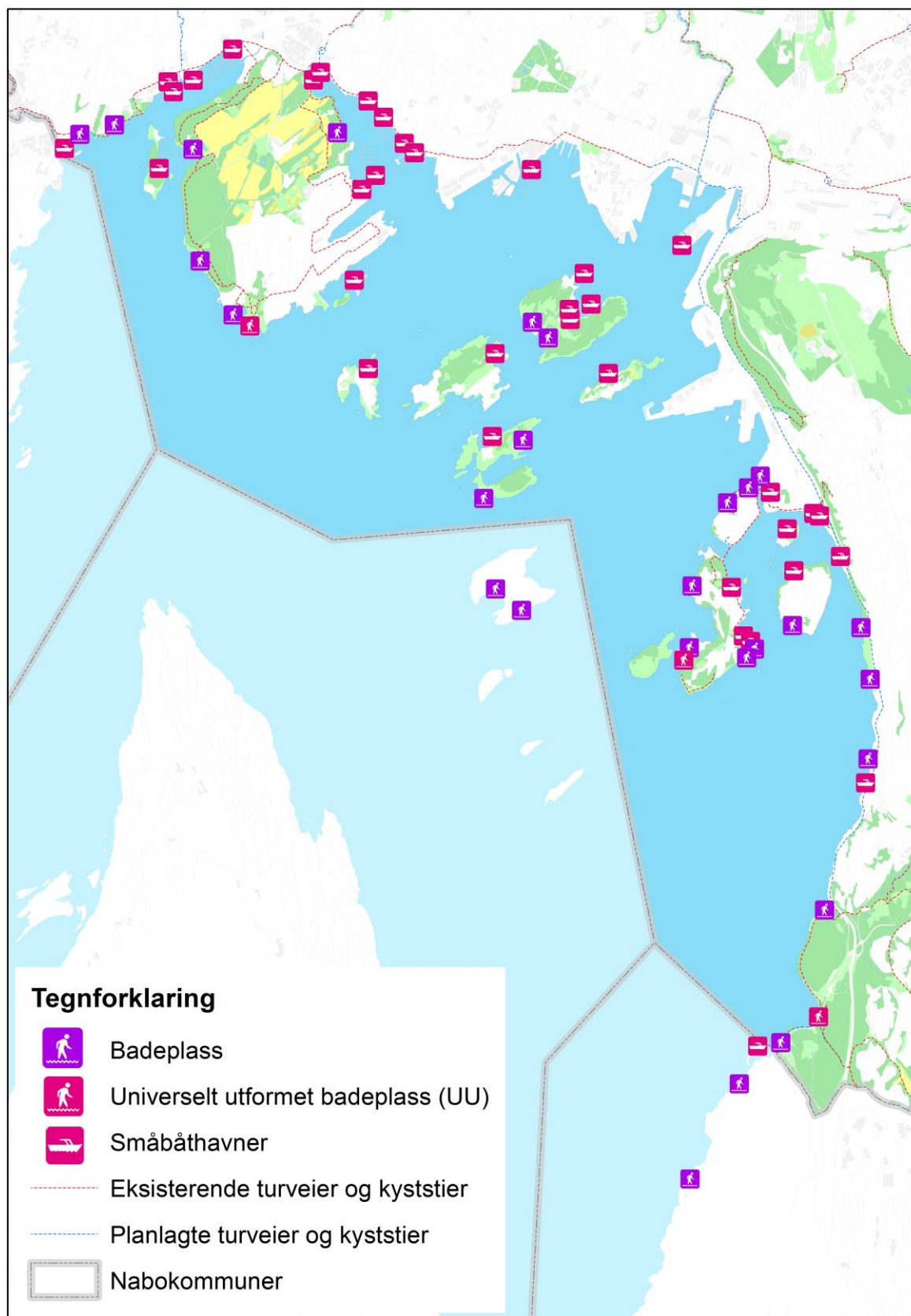
Det jobbes med en egen sykkelstrategi for Oslo (ikke vedtatt per i dag), i tillegg til ny plan for sykkelveinettet i Oslo (med utgangspunkt i strategien som skal vedtas. Arbeidet er en samarbeid mellom BYM og Statens vegvesen.

4.6.2 Vann- og fjordrelaterte anlegg og arealer for friluftsliv

Kart 2 viser tilgangen på badeplasser og øyer samt småbåthavner innenfor Oslo kommunes grenser. Kartet inkluderer også noen badesteder og øyer som ligger i Oslos nabokommuner, fordi disse i praksis i stor grad benyttes av Oslo kommunes innbyggere.

Samlet sett utgjør fjordflaten og de landbaserte arealene som grenser til fjorden samt vannene i Marka en viktig ressurs innen friluftstilbudet.

³ Planen er blitt oppdatert flere ganger.



Kart 2 Badeplasser, øyer, småbåthavner og kyststier

Badeplasser og øyer

Det er en rekke badeplasser både på fastlandssiden og på øyene i Oslofjorden som utgjør et flott utgangspunkt for friluftsliv sommerstid, se Kart 2. I tillegg er det badeplasser ved ulike vann i bebyggelsen og i Marka.

Det er i hovedsak kommunen som har forvaltningsansvaret for badeplassene og de allment tilgjengelige øyene i kommune.

Badeplassene er viktige utfartsområder om sommeren. Det varierer i hvor stor grad badeplassene er tilrettelagt, for eksempel med bord, grillplasser, toalettfasiliteter, aktivitetsområder (for eksempel for ballsport) og for badende med funksjonsnedsettelse.

Småbåthavner

Småbåthavner og fortøyningsplasser for båter er sentral infrastruktur for det fjordbaserte friluftslivet, og et sentralt element i utviklingen av Oslo som en fjordby. Kart 2 viser tilgangen til denne typen tilbud innenfor Oslo kommunes grenser. Kartet viser småbåthavner med gjesteplasser og øvrige småbåthavner samt etablerte fortøyningsplasser.

Småbåthavnene, med tilhørende opplagsplasser, er i hovedsak drevet av båtforeninger på kommunal grunn. I Oslo er det enkelte båtforeninger som tilbyr ledige plasser til gjestende båter. Bortsett fra sentrum/fjordbyområdet er småbåthavnene lokalisert langs det meste av Oslos kystlinje samt på øyene i fjordbassenget.

Til tross for at Oslo har ca. 50 båtforeninger (inkludert ro- og padleklubber) er det lange ventelister for å få båtplass, og det er et politisk mål å øke antallet båtplasser. Det jobbes med å etablere større fjordsentre med nye båthavner ved Lysaker og ved Ljansbruket, altså ved Oslos yttergrenser. I tillegg planlegges det båtplasser ved Sørenga, primært gjestehavn.

Kyststier og kystledhytter

Som nevnt har Oslo om lag 80 km med kystlinje inkludert øyene innenfor Oslo kommunes grenser. Av de 80 km med kystlinje er om lag 50 km fastlandsbasert, hvorav halvparten er allment tilgjengelig (Oslo kommune, 2005). Resterende kystlinje er knyttet til 12 øyer med ca. 30 km strandlinje innenfor kommunens grenser. Kommunen eier i underkant av halvparten av strandlinjen på disse øyene.

Store deler av strandsonen i Oslo har vært utilgjengelig for befolkningen på grunn av havnevirksomhet, veianlegg eller andre fysiske stengsler. Gjennom transformasjon av havneområder og etablering av en sammenhengende kyststier, blir stadig større deler av strandsonen gjort tilgjengelig for allmennheten. De siste 10 årene har kyststier blitt supplert med 3,5 km.

Kystledhytter er hytter som er tilgjengelige i kystsonen. Det finnes en rekke slike hytter i Oslofjorden, herunder et lite antall innenfor Oslo kommunes grenser. I hovedsak eies og drives disse hyttene av ulike friluftsansjoner som Oslofjordens Friluftsråd og DNT Oslo og Omegn. Hyttene er tilgjengelige for alle, og plass kan bestilles på forhånd.

Andre anlegg knyttet til vannflatene

I tillegg til de nevnte anleggs- og arealtypene finnes det også andre tilbud som er sentrale for de samlede friluftsmulighetene. Dette gjelder bl.a. mulighetene til å drive med ulike typer vannsport og aktiviteter som seiling, kajakkpadling, roing, vindsurfing o.l. De overordnede prinsippene som gjelder for aktivitet i og på fjorden er nedfelt i Fjordbruksplanen (Oslo kommune, 1991). Det er høsten 2014 igangsatt et arbeid med å utarbeide ny Fjordbruksplan for Oslo (på bestilling fra MOS).

I dag er tilbudet (anleggene og arealene) innenfor denne typen aktivitet i hovedsak organisert i privat regi gjennom klubber og idrettslag. Det eksisterer en rekke klubber i Oslo som eier og driver båthus og brygger for denne aktiviteten.

Det er etablert 3 regattabaner for seiling, blant annet en i Lysakerfjorden. Det finnes et begrenset antall tilrettelagte ro/kajakkbaner i Oslo. Robaner på Bogstadvannet og ro-/kajakkbaner i Bestumkilen, Frognerkilen og Langvikbukta er eksempler på slike tilrettelagte baner. Det er også en bane i bydel Nordstrand. Banen i Bestumkilen har vært i søkelyset i forbindelse med ulike typer planarbeid i området, og illustrerer at det også er interessekonflikter knyttet til bruk av arealflatene på fjorden.

Det har de siste årene vært økt tilrettelegging for denne typen aktivitet gjennom utsetting av låsbare kajakkstativer ved utfartsstedene langs fjorden (for eksempel på Sollerudstranda).

Som en oppfølging av Fjordbruksplanen jobbes det med å etablere to fjordsentre (Bestum/Lysaker og Ljan) med blant annet småbåthavn, småbåtopplag, servicesenter for småbåter, maritime idrettssentre for ulike vannsporter, rutebåtanløp o.l. Idrettssentrene baseres på sambruk mellom de ulike sjøorienterte aktivitetene for å effektivisere bruken av arealene.

4.6.3 Marka

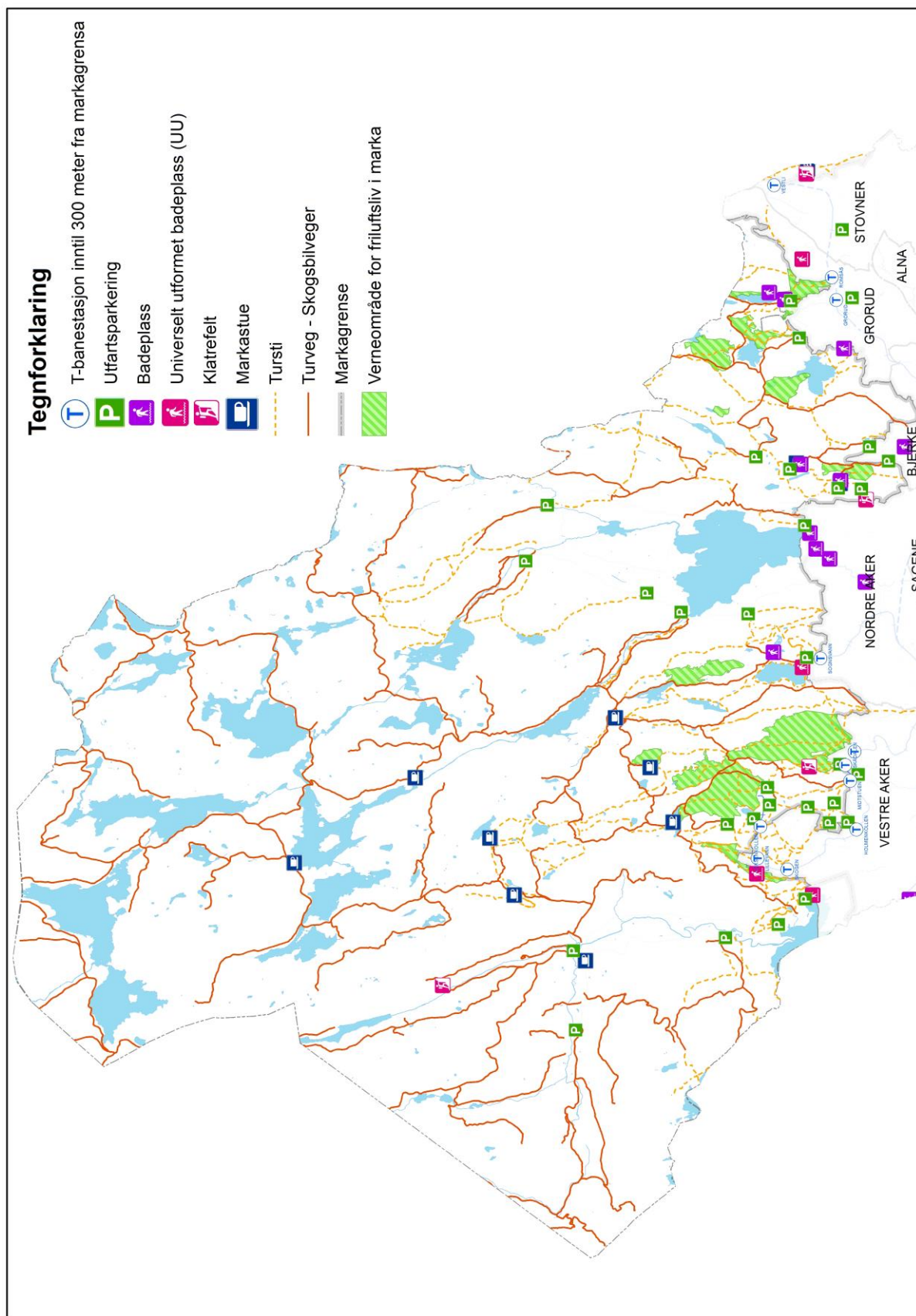
Marka utgjør en verdifull ressurs for friluftslivet for Oslo kommunes innbyggere. Marka gir mulighet for de uberørte natur- og friluftsopplevelsene samt ulike aktiviteter, sommer som vinter. At Marka er blitt bevart som natur- og friluftsområde er et resultat av en bevisst kommunal politikk, med stor oppslutning i Oslos befolkning. En egen lov fra 2009 styrker beskyttelsen av Marka mot nedbygging (Klima- og miljødepartementet, 2009). Om lag 50 prosent av Marka er i privat eie, men friluftsløven sikrer allmennheten rett til fri ferdsel i naturområder (og strandsoner) uavhengig av eierskap.

Sentrale tilretteleggingstiltak er turveier- og stier for både gående og rullende aktiviteter samt serveringssteder og overnattingsmuligheter. I tillegg er tilrettelegging for å komme seg ut i Marka viktig for tilgjengeligheten.

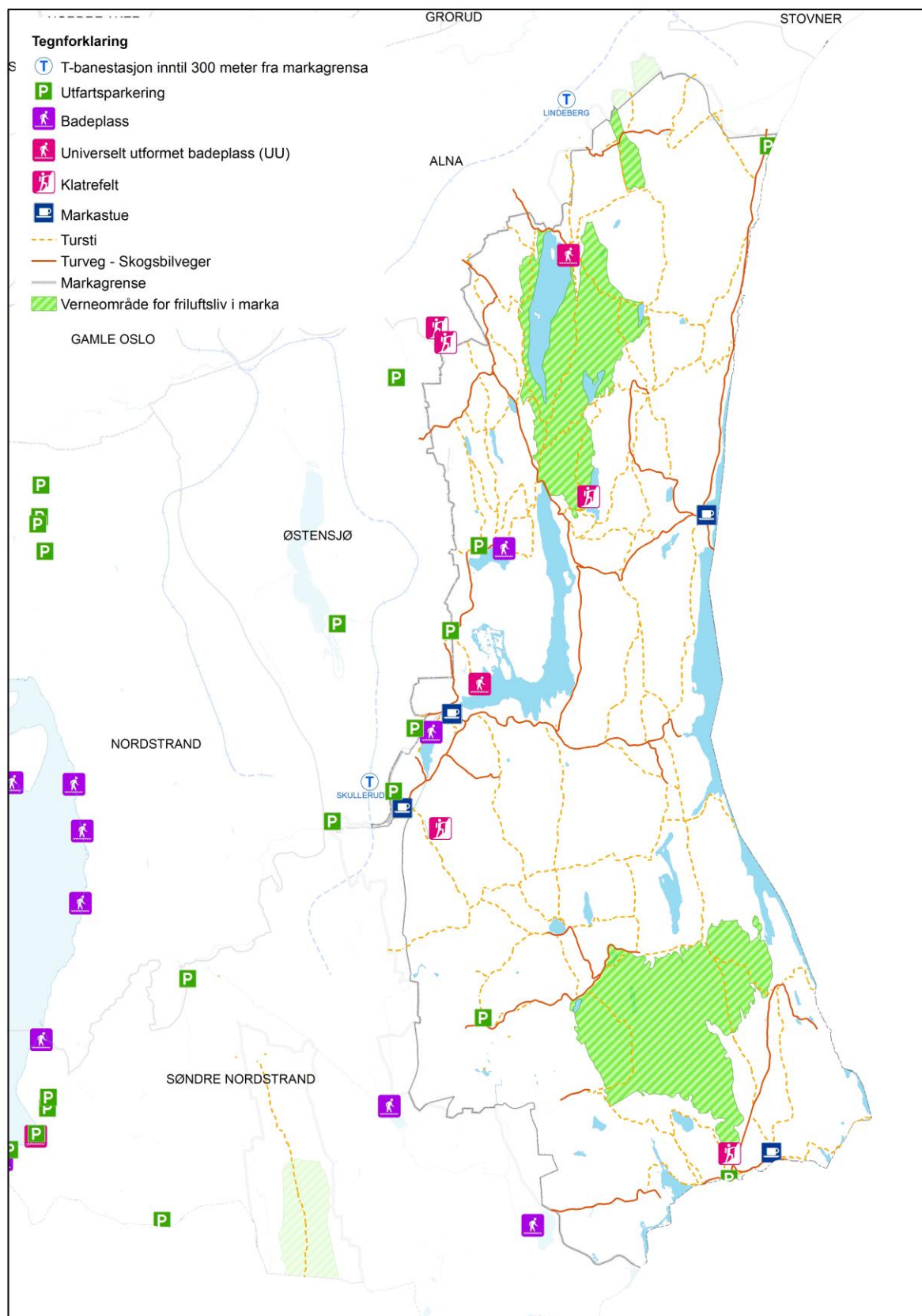
Kart 3a til 3d viser sentrale friluftstilbud i Oslomarka. Kartene er delt på Nordmarka og Østmarka, samt på sommer og vinter.

- 3a: Nordmarka sommer
- 3b: Østmarka sommer
- 3c: Nordmarka vinter
- 3d: Østmarka vinter

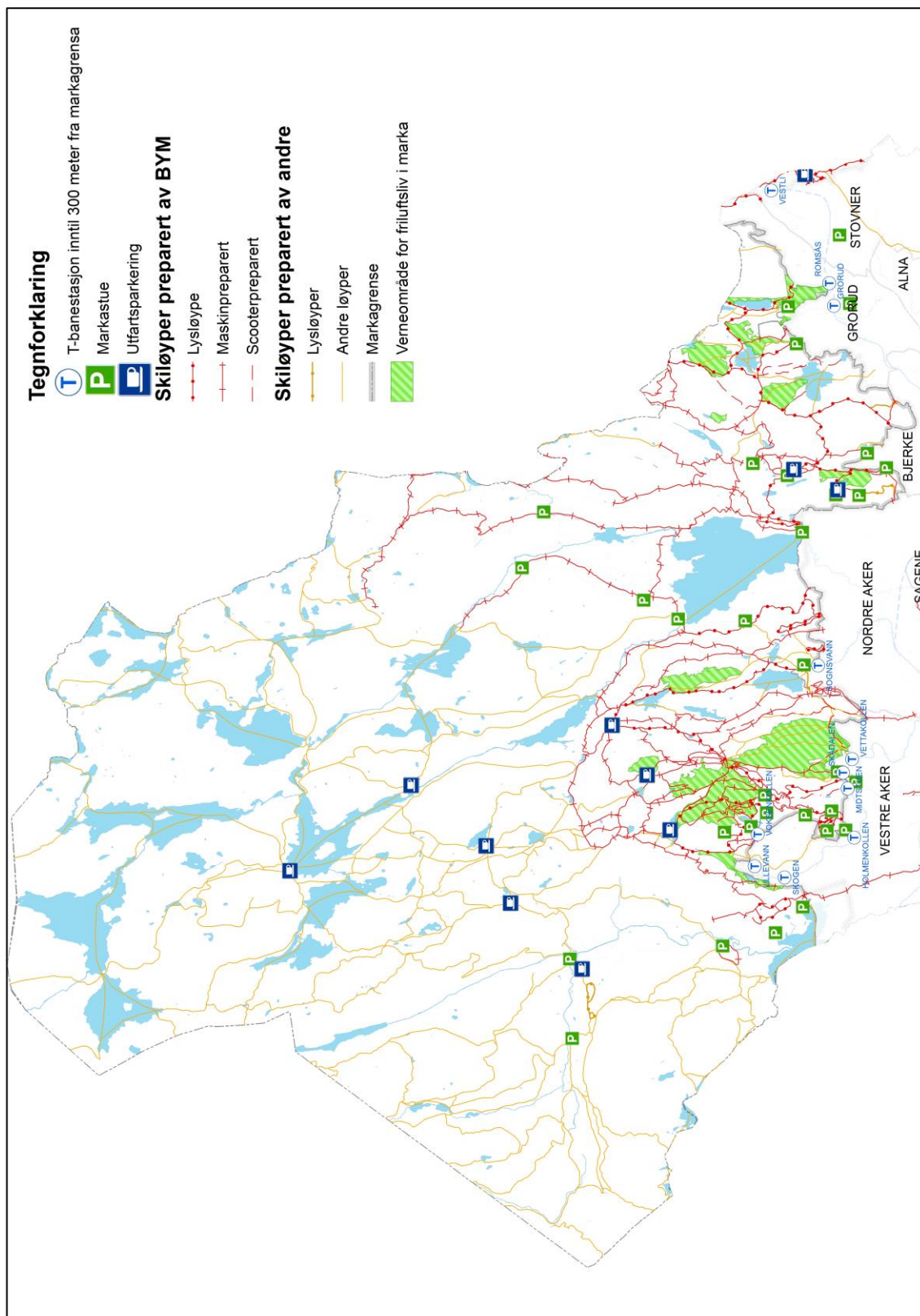
Kartene viser i hovedsak turveier/skiløyper, de største stuene og hyttene som er allment tilgjengelige. Kartet viser også områder som er avmerket som utendørs klatrefelt, utfartsparkeringer og kollektivknutepunkt for å vise enkel atkomst til Marka. Kartet viser i tillegg områder som er vernet for ulike formål.



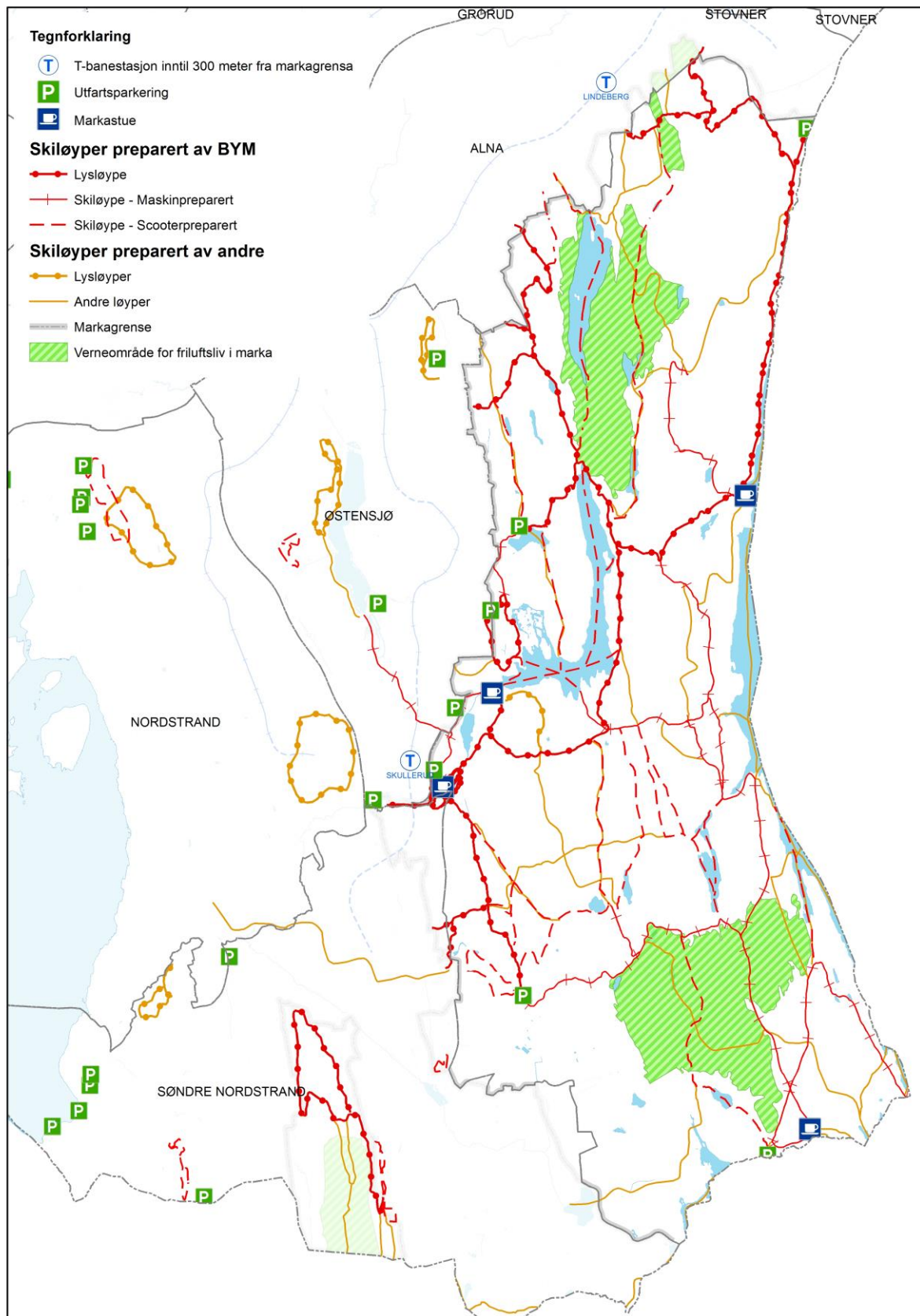
Kart 3a: Nordmarka sommer



Kart 3B: Østmarka sommer



Kart 3c: Nordmarka vinter



Kart 3d: Østmarka vinter

Turveinettet og skiløypene i marka

Turveinettet i Marka benyttes både til gåing og sykling om sommeren og prepareres for skigåing på vinteren. Turveinettet består av opparbeidede traseer for dette formålet. I tillegg blir skogsbilveier som i utgangspunktet er etablert for skogsdrift, også benyttet som turveier og skiløyper. Hver vinter kjøres det opp 325 km med skiløyper, som er gratis for alle å bruke.

Det er Oslo kommune som forvalter turveinettet og turtraseene i den delen av Marka som ligger i kommunens skoger. Dette innebærer at de har ansvaret for å vedlikeholde og sikre fremkommeligheten i traseene. Skiforeningen kjører opp løyper i den resterende delen av Marka, og legger til rette for sykling sommerstid ved etablering av trillestier. Ulike andre aktører, særlig friluftsforslagene, har også oppgaver knyttet til turveinettet, som merking, rydding og skilting av stinettet. Oslomarkas Fiskeadministrasjon (OFA) driver kultivering og setter ut fisk i over 500 vann og bekker i Oslomarka.

Markastuer, markahytter og kiosker

Markastuer, markahytter og kiosker i Marka er en sentral del av infrastrukturen for bruk av Marka til friluftsforsk. Markastuer er definert som serveringssteder med eller uten overnatting, mens markahytter er selvbetjente/ubetjente hytter, se kart 3 for oversikt. Oslo kommune eier 14 stuer, hytter og kiosker i Nordmarka, Østmarka og Lillomarka (innenfor Oslo kommunes grenser). Dessuten er det en rekke hytter som eies og drives av ulike organisasjoner eller av private aktører, for eksempel DNT Oslo og Omegn, Skiforeningen, ulike idrettslag og foreninger. I tillegg gis det tilbud i Marka utenfor Oslo kommunes grenser. For eksempel har DNT Oslo og Omegn til sammen 23 hytter i hele Oslomarka. To av disse er store, betjente hytter. Resten er ubetjente hytter, med størrelse på 2-30 senger.

Tabell 4-23 viser en samlet oversikt over stuer og hytter i Marka innenfor Oslo kommunes grenser.

Type hytte	Beliggenhet	Antall	Eier
Markastue: Serveringssted	Nordmarka	5	Oslo kommune, andre
	Østmarka	5	Oslo kommune, andre
	Lillomarka	4	Oslo kommune
Markastue: Serveringssted med overnattingsmulighet	Nordmarka	2	DNT, Skiforeningen
Markahytte (selvbetjente)	Nordmarka	8	DNT, Skiforeningen, andre
	Østmarka	1	Oslo kommune
Kiosker	Samlet	2	

Tabell 4-23 Sentrale stuer, hytter og kiosker i Marka (innenfor Oslo kommunes grenser)

Utendørs klatreområder

Klatring er en aktivitet som i utgangspunktet både kan drives i tilrettelagte områder og i områder som ikke er tilrettelagt. I Oslo (Marka) foreligger det avtale mellom Oslo kommune og brukere om tilrettelagt bruk for denne typen aktivitet på to steder; i Skådalen og Hauktjern. I tillegg er det kjent at det også er tilrettelagt i andre områder uten en formell avtale. Disse områdene er ikke kartlagt nærmere. Klatring er en aktivitet som er i vekst. I 2013 er det registrert i underkant av 5000 aktive klatrere i Oslo. I tillegg utøves denne aktiviteten i stor grad i egen regi.

Orienteringskart

Orienteringskart er en infrastruktur som gjør det mulig å drive orientering, både for idrettsformål og som friluftaktivitet. Orienteringskart er basert på de geografiske kartene og er avhengig av at disse til enhver tid er oppdatert, det vil si at endringer i veistrukturer, bygningsmasse o.l. registreres. I dag er kartene digitaliserte, noe som forenkler jobben med å oppdatere. Det er orienteringsklubbene som «eier» orienteringskartene, og som utvikler og vedlikeholder dem. Det kan søkes om spillemidler til å utvikle orienteringskart.

Orienteringskart dekker i utgangspunktet både sentrale bystrøk og Marka. Man kan drive ulike typer orientering på bakgrunn av kartene; ordinær orientering i skogsterreng, parkorientering (kortere løp i parker og bystrøk), skiorientering (vinter) samt turorientering (en ren mosjonsaktivitet). I 2013 var det registrert i overkant av 1700 aktive orienteringsløpere i Oslo.

I prinsippet kan man orientere «nesten over alt» så lenge man tar hensyn til lover og regler som gjelder for ulike områder, for eksempel verneområder og privat eiendomsrett, samt at man tar allmenne hensyn til eiendom, andre mennesker og omgivelser. For større arrangement må det søkes om tillatelse.

Den siste tiden har det vært oppmerksomhet rundt utøvelse av orientering og hensynet til verneområder i marka. Dette presenteres nærmere i kapittel 5 Behovsanalysen under drøfting av interessekonflikter.

Villmarksopplevelser og verneområder

En viktig del av friluftslivet er «villmarksopplevelsene». Dette innebærer tilgang til områder som ikke er tilrettelagt for noen form for aktivitet, både i Marka og i naturen for øvrig. Arbeidet med utvikling av friluftslivet må også ivareta behovet for denne typen arealer. Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven) har fokus på friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Markaloven har klare føringer for forvaltningen av Marka og hvilke regler for tilrettelegging som gjelder.

Både Marka og andre friluftsområder i Oslo (for eksempel øyene) representerer store naturverdier og rikt biologisk mangfold som kommunen skal ta vare på og forvalte. For å ivareta dette må enkelte områder gis en form for vern. Nesten 10 prosent av arealet i Oslo er bevart ved statlig eller kommunalt vern på grunn av store naturverdier. Tabell 4-24 viser vernede områder i Oslo etter type vern. Vernede områder er også vist i kart 3a og 3b. Markaloven har et svakere vern enn de andre kategoriene, derfor er denne vist separat.

	Antall	Areal (km ²)	% av Oslos total areal
Statlig vern	49	38,45	8,47
Kommunalt vern	162	5,81	1,27
Totalt vernet (korrigert for overlapp)		43,21	9,52
Markaloven		306,91	67,59

Tabell 4-24 Vernede områder i Oslo

Utfartsparkering og t-baneadkomst

For at Marka skal være en attraktiv ressurs for friluftsliv (lavterskel) må tilgangen være enkel. Gode kollektivløsninger og tilgang på parkeringsplasser danner, sammen med turveier som leder inn til Marka, atkomstmuligheter til kommunens store grøntressurs.

Kart 3a og 3b viser utfartsparkeringer og t-banestasjoner nær Marka. Tabell 4-25 gir en oversikt over kapasiteten på parkeringsplassene ved utfartene.

Utfartsparkering i tilknytning til	Kapasitet (plasser)
Nordmarka	6148
Østmarka	1630
Samlet kapasitet	7778

Tabell 4-25 Oversikt over utfartsparkering i forbindelse med Marka

Totalt er det om lag 7800 parkeringsplasser ved utfartsstedene til Marka, hvorav de fleste ligger i tilknytning til Nordmarka. Samtlige disse er helårsparkeringer. En oversikt over de enkelte utfartsparkeringene og deres kapasitet er gitt i vedlegg 8.

Det finnes også utfartsparkeringer knyttet til andre områder av Marka, eksempelvis badeplasser. Disse er ikke kartlagt nærmere.

5 Behovsanalyse

Behovsanalysen skal i henhold til Oslo kommunes veileder for KVV (Oslo kommune, 2011) beskrive dagens situasjon samt interessenters og aktørers forventinger og behov. Behovsanalysen er det første trinnet i konseptvalgutredningen og danner grunnlaget for videre utredning og anbefaling av konsept.

Veilederen definerer følgende tre elementer som til sammen utgjør leveransen fra behovsanalysen:

- Steg 1: En beskrivelse av dagens situasjon/kapasitet og konsekvenser av denne, fremtidig forventet utvikling uten særskilte tiltak/investeringer tatt i betraktning.
- Steg 2: En oversikt over de viktigste aktører og interessenter, samt hvilke forventinger og behov disse har. Eventuelle behovskonflikter avdekkes.
- Steg 3: Et klart uttrykt behov for kommunen, slik dette er prioritert fra operativ bestiller.

Dette kapittelet er disponert i henhold til disse tre stegene.

5.1 Dagens situasjon og forventet utvikling

I henhold til KVV-veilederen skal man i behovsanalysen beskrive dagens situasjon/kapasitet, konsekvensene av dagens situasjon, fremtidig forventet utvikling uten særskilte tiltak/investeringer samt definere et gap mellom situasjonen uten tiltak og dagens situasjon (behovet). Veilederen sier også at det skal gjennomføres en følsomhetsanalyse, men det er ikke relevant i denne sammenheng.

5.1.1 Dagens situasjon

I kapittel 3 og 4 er det gjort rede for aktører samt dagens situasjon/tilbud av anlegg og arealer til idretts- og friluftsførmål i Oslo. Kartleggingen av anlegg og arealer har utgjort en stor del av arbeidet med behovsanalysen, basert på at mandatet for KVV-en har hatt en vesentlig vekt på dette. Nedenfor gis en kort oppsummering av dette. Det vises til kapittel 3 og 4 for mer detaljert oversikt. Beskrivelsen av anlegg og arealer gir, sammen med andre faktorer, et bilde av dagens situasjon.

Dagens aktører, anlegg og arealer

Både kommunale og private aktører bidrar til ulike former for tilrettelegging for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet gjennom en betydelig ressursinnsats. Kommunen har i hovedsak hatt et ansvar for å tilrettelegge anlegg og arealer, mens organisasjoner innen idrett og friluftsliv i hovedsak har stått for aktivitetstilbudet. Noen anlegg og arealer til disse formålene realiseres også gjennom private initiativ. Aktørene samhandler i til dels komplekse prosesser for å utvikle og realisere de riktige tiltakene. Gode prosesser basert på omforente mål, strategier og prioriteringer er viktig for effektiv og rask gjennomføringstakt.

Oslos innbyggere har tilgang på et bredt spekter (portefølje) av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, bygd opp gjennom mange år. Tilbudet innenfor idrett består i hovedsak av innendørsflater som flerbrukshaller, andre idrettshaller og svømmeanlegg samt utendørsflater til ulike ballidretter, friidrett, ski og andre vinteridretter. Friluftstilbudet utgjøres

av urbane friluftsmuligheter med turveier, parker og elvedrag, kortreist friluftsliv («nærmarka») med stier, lysløyper og turveier og enkel infrastruktur som bord, benker og toaletter samt resten av Marka, fjorden og øyene med skogsbilveier, merkede turstier/skiløyper, serveringssteder, overnattingshytter, badevann, turposter, kulturlandskap, opparbeidede strender med fasiliteter og båthavner.

De ulike anleggene og arealene ligger spredt over hele byen, langs fjorden, i Marka og på øyene. Innbyggerne har ulik tilgang til de forskjellige anleggene og arealene i sitt nærområde (bydel eller byområde). Målt i anleggsdekning, som er en vanlig måte å uttrykke status for idrettsanleggssituasjonen på, har Oslo lav dekning sammenlignet med landsnivået. Selv om slike parametere ikke tar hensyn til avstander, befolkningstetthet eller kapasitetsutnyttelse, oppfatter flere at Oslo kommune ikke tilbyr et tilfredsstillende nivå på anleggstilbudet, verken for alle idretter/anleggstyper eller for alle deler av byen.

På friluftsområdet har Oslo i utgangspunktet tilgang på unike naturressurser med sammenhengende skog på den ene siden og fjorden på den andre. Riktig forvaltning av og retningslinjer for bruk av disse ressursene både med tanke på friluftsliv og andre hensyn er imidlertid viktig for at de skal representere og oppfattes som et godt tilbud til innbyggerne. For hverdagsfriluftslivet er grønnstrukturen i byggesonen, turveinettet, parker og friområder av særlig betydning. Selv om dekningsgrad ikke kan måles på samme måte på friluftsområdet som på idrettsområdet, er det likevel en oppfatning at også friluftstilbudet har behov for oppgradering.

Brukergrupper

Beskrivelsen av dagens anlegg og arealer sier noe om tilbudet, både nivå og kapasitet, samt sammensetning. Det er i neste omgang interessant å si noe om hvordan tilbudet benyttes, det vil si hvilke brukergrupper som benytter tilbudene. Brukerne kan grupperes i følgende hovedkategorier:

- Brukere som driver idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet gjennom organiserte ledd, enten idrettslag eller friluftsansjoner, eller gjennom andre aktører som for eksempel skolen
- Brukere som driver idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet på egenhånd (egenorganiserte)
- (Potensielle) brukere som ikke driver noen form for aktivitet

Det er overlapp mellom og innad i de to første gruppene, det ene utelukker ikke det andre. En og samme person kan drive den samme aktiviteten både gjennom organiserte ledd og som egenorganisert aktivitet, og kan drive ulike aktiviteter. Nedenfor vises ulike fakta som bidrar til å belyse hva slags type aktivitet som drives, det vil si hvordan brukergruppene benytter tilbudet. Inaktivitet drøftes også nærmere.

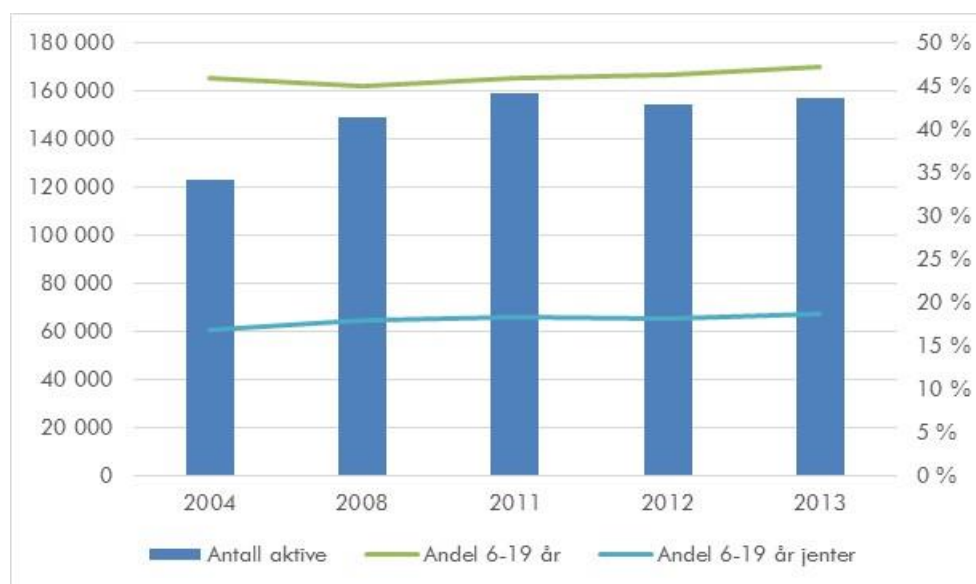
Aktivitet: Idrett

Den organiserte delen av idretten er primært brukere av de typiske idrettsanleggene som hallene, svømmeanleggene, fotballbanene og øvrige idrettsarenaer. Idretten deler også i stor grad arenaer med friluftslivet, særlig gjelder dette skianlegg.

Antallet aktive idrettsutøvere er en indikasjon på bruken av tilbudet. Aktivitetstall registreres i den såkalte idrettsregistreringen (Oslo Idrettskrets og Norges Idrettsforbund, 2013). Tallene sier noe om antallet aktive i de enkelte idrettene (utenom bedriftsidrett). Tallene er et uttrykk for hvor mange som utøver de ulike aktivitetene gjennom lag eller klubber som er en del av Norges idrettsforbund. Det betyr at det kan være andre som driver de samme aktivitetene, men som gjør det på egenhånd. Disse fanges ikke opp i fremstillingen her. Andelen som ikke er organisert varierer mye mellom ulike idretter.

Tallene samlet for alle idretter kan ikke likestilles med antallet aktive personer, ettersom flere personer kan være aktive i flere idretter. Tallene benyttes likevel som et uttrykk for aktivitetsnivået (etterspørselen) samlet sett.

Det er sett på utvikling over tid, og data for Oslo er sammenlignet med tilsvarende tall på nasjonalt nivå. I Figur 5-1 er utviklingen vist i antallet aktive⁴ i idrett i Oslo idrettskrets totalt sett, samt andelen barn og unge de siste 10 årene (fram til og med 2013).



Figur 5-1 Utvikling i antall aktive medlemmer i Oslo idrettskrets 2004-2013

Kilde: Aktivitetstall idrettsregistreringen (OIK/NIF)

Antallet aktive i ulike idretter i Oslo idrettskrets var i underkant av 160 000 ved utgangen av 2013, en økning på 23 prosent siden 2004. Som nevnt er ikke dette nødvendigvis unike aktive, ettersom det kan være personer som er aktive i flere idretter. Som et uttrykk for utviklingen/etterspørselen kan man likevel si at antallet med registrert aktivitet gjennom idrettslag tilsvarer 25 prosent av befolkningen, opp fra 24 prosent for 2004. Til sammenligning tilsvarte antallet på landsbasis 31 prosent i 2013. Med andre ord øker etterspørselen, sett i forhold til at befolkningsveksten har vært om lag 20 prosent i siste tiårsperiode. Aktivitet i bedriftsidrett, som benytter de samme anleggene, kommer i tillegg. Antallet medlemmer i bedriftsidretten var over 80 000 i 2013.

Det samme resonnementet kan benyttes på barn og unge. Antallet registrerte aktive mellom 6 og 19 år har ligget relativt stabilt i hele perioden, og utgjør 46-47 prosent av antallet aktive. Andelen aktive jenter i denne aldersgruppen er i underkant av 20 prosent av samlet antall aktive. Det vil si at det er flest gutter (60 prosent) blant aktive barn og unge.

De idrettsaktive fordeler seg på et stort antall idretter. Det er registrert aktivitet i over 50 ulike idretter. Tabell 5-1 viser de ti største idrettene i Oslo målt etter antall aktive i organisert idrett. Det samme måltallet er også vist for Norge som helhet.

⁴ Antall aktive er lavere enn antall medlemmer, og er ikke nødvendigvis det samme som antallet aktive personer.

Ti idretter med flest aktive: Andel av alle aktive 2013			
Idrett	Oslo	Idrett	Hele Norge
Fotball	19,1 %	Fotball	23,8 %
Ski	10,9 %	Ski	11,6 %
Gymnastikk og turn	5,4 %	Håndball	7,4 %
Tennis	5,3 %	Golf	6,7 %
Håndball	4,3 %	Gymnastikk og turn	5,7 %
Friidrett	4,2 %	Friidrett	5,3 %
Svømming	3,6 %	Svømming	4,1 %
Bandy	3,6 %	Sykkel	3,1 %
Kampsport	3,5 %	Kampsport	2,6 %
Padling	3,3 %	Studentidrett	2,0 %
Sum	63,2 %	Sum	72,4 %

Tabell 5-1 De ti største idrettene i Oslo og Norge målt etter aktivitetsregistreringen i Norges idrettsforbund.

Kilde: Aktivitetstall idrettsregistreringen (OIK/NIF)

Fotball og ski er de idrettene med flest registrert aktive blant organiserte idretter både i Oslo og i Norge som helhet. Andelen av aktive som driver med disse idrettene er noe lavere i Oslo enn i landet for øvrig. Det er om lag de samme idrettene som følger på de neste plassene, men rekkefølgen er noe forskjellig.

Til sammen står de ti største idrettene i Oslo for om lag 63 prosent av alle registrerte aktive, mens det tilsvarende tallet for Norge som helhet er 72 prosent. Dette betyr at konsentrasjonen om de største idrettene er større i Norge som helhet enn i Oslo. Det vil si at Oslos befolkning er mer spredt på ulike idretter, eller etterspør et bredere spekter av anlegg og arealer.

Aktivitet: Friluftsliv

Friluftslivet benytter i utgangspunktet alle blågrønne strukturer i byen, Marka og fjorden som utgangspunkt for aktivitet.

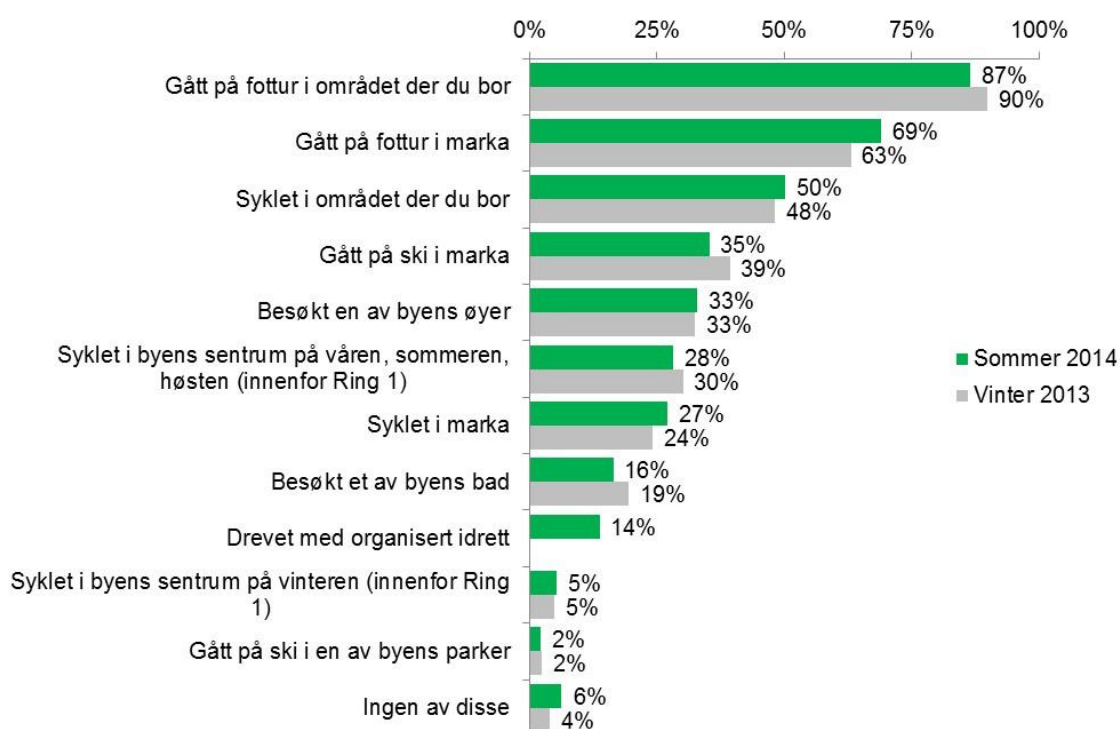
På samme måte som for idrettene kan utviklingen i medlemskap i friluftsansjoner benyttes som indikator på aktivitetsutvikling og etterspørsel etter friluftstilbudet, selv om et medlemskap i seg selv ikke nødvendigvis innebærer at alle er aktive eller sier noe om hvor aktive de er. Store medlemsbaserte friluftsansjoner er for eksempel DNT Oslo og Omegn og Skiforeningen. Under benyttes utvikling i medlemsmassene til disse foreningene som en indikator som belyser etterspørsel på friluftsområdet.

- DNT Oslo og Omegn arrangerer turer, merker turstier og eier hytter i Marka som stilles til disposisjon for medlemmer. Foreningen har om lag 77 000 medlemmer i dag. Medlemsmassen omfatter alt fra mindre barn til godt voksne mennesker (0-100 år). De siste årene har det vært en jevn tilstrømning av nye medlemmer. Økningen i medlemsmassen siden 2004 har vært 17 prosent regnet i medlemskap. Noen medlemskap omfatter flere personer (for eksempel medlemskap på husstandnivå). Antallet barn og unge (0 til 18 år) er over 10 000, en vekst på nesten 30 prosent siden 2004.
- Skiforeningen arbeider med å anlegge og vedlikeholde løyper, sykkelstier, bakker og andre friluftsanlegg, og driver fire store og flere mindre stuer/serveringssteder i Marka. Foreningen eier og driver i tillegg Skimuseet i Holmenkollen, og drifter Holmenkollen kultur- og turistanlegg, som er en av Norges best besøkte turistdestinasjoner. Skiforeningen har over 70 000 medlemmer i dag. Dette er en vekst på

om lag 40 prosent de siste ti årene. Foreningen anslår selv at det er nærmere 250 000 brukere av deres tilbud (skiløypene/løypene). Hvert år deltar om lag 10 000 på foreningens skikurs. På samme måte som for DNT Oslo og Omegn har Skiforeningen medlemmer i alle aldersgrupper. (Skiforeningen, flere år).

Målt i antall medlemmer i disse to organisasjonene kan det derfor sies at etterspørselen etter friluftaktiviteter også viser en stigende kurve målt i forhold til befolkningsveksten.

En brukerundersøkelse om aktivitet og vurdering av tilbudet innen idrett og friluftsliv blant Oslos innbyggere i 2014 sier også noe om hva etterspørselen fra byens innbyggere på friluftsområdet er. I undersøkelsen er det spurt om hvilke aktiviteter den enkelte har utført i løpet av de siste 12 månedene. Alternativene er gitt på forhånd og er ikke nødvendigvis uttømmende. For eksempel fanger det ikke opp hvordan innbyggerne bruker byens parker. Undersøkelsen ble gjennomført sommeren 2014, og den samme undersøkelsen ble også gjennomført vinteren 2013. I Figur 5-2 er resultatene for begge årene oppsummert.

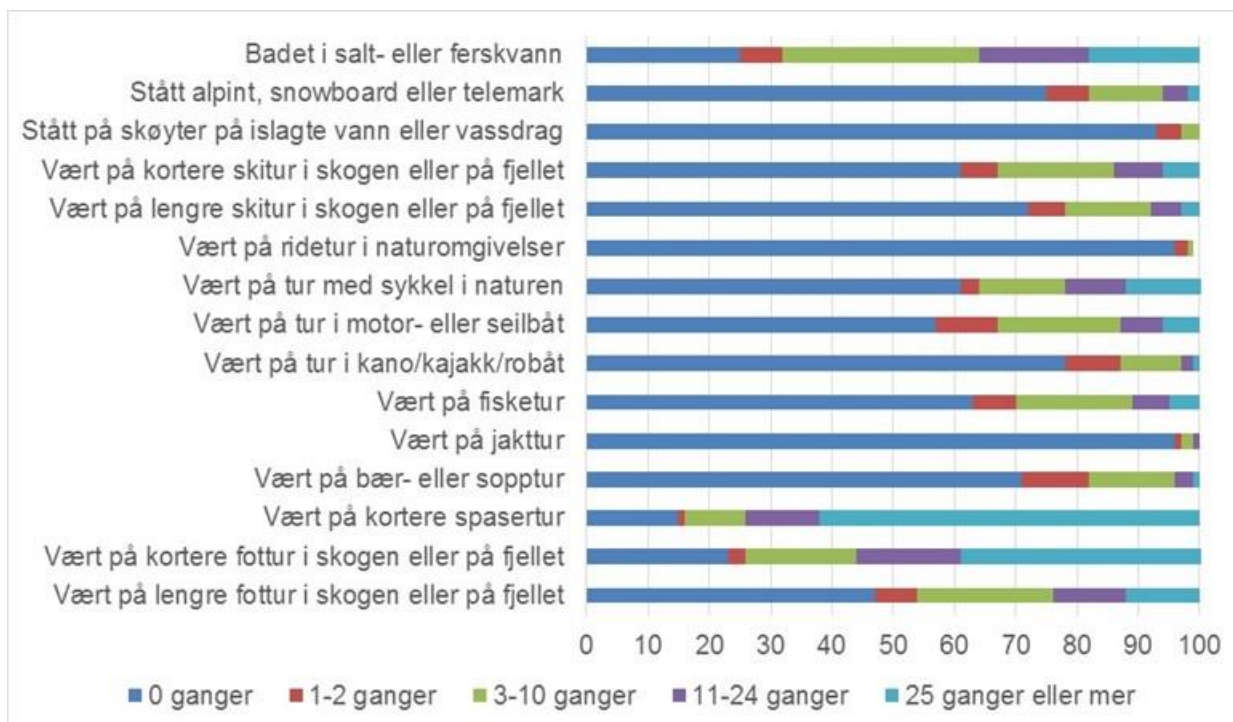


Figur 5-2 Gjennomførte aktiviteter siste 12 måneder

Kilde: Brukerundersøkelse blant Oslos innbyggere (Oslo kommune, 2014b).

Som figuren viser er det flest som har gått tur (eller syklet) enten i nærområdet sitt eller i Marka. Mellom 70 og 90 prosent har utført denne aktiviteten. Det er også en tredel som har gått på ski i Marka eller besøkt en av byens øyer. Til sammenligning var det 14 prosent av innbyggerne som hadde drevet med organisert idrett.

Som et supplement refereres Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelse (Statistisk sentralbyrå, 2014). Undersøkelsen omfatter lignende spørsmål som over rettet mot befolkningen i store norske byer fra 2014. Denne undersøkelsen har et noe bredere spekter av alternative aktiviteter.



Figur 5-3 Deltakelse på ulike friluftslivsaktiviteter i løpet av de siste 12 månedene. Andel personer som har drevet med de ulike aktivitetene. Resultater fra levekårsundersøkelsen. Tettsteder med 100 000 eller flere innbyggere.

Kilde: SSB Levekårsundersøkelse (Statistisk sentralbyrå, 2014)

Denne undersøkelsen understøtter Oslos undersøkelse om at gåturer er den aktiviteten folk oftest gjennomfører. Også bading kommer høyt opp på den nasjonale undersøkelsen. En viktig observasjon fra begge undersøkelsene er også at etterspørselen etter friluftaktiviteter er bred, i den forstand at det er mange ulike aktiviteter som tiltrekker seg folk.

Inaktivitet: Potensielle brukere

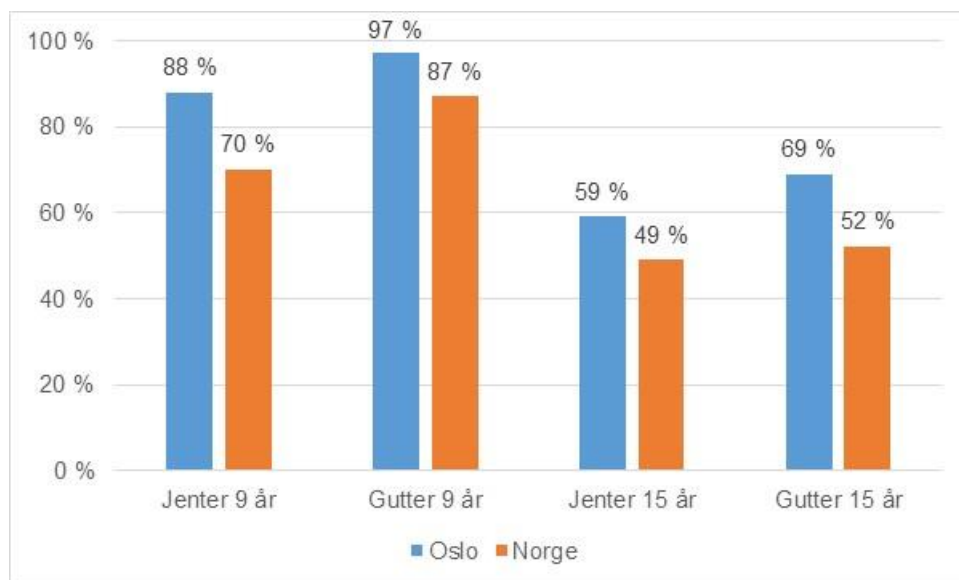
Det er en trend i samfunnet at befolkningen blir mindre og mindre aktive. Dette henger sammen med at både arbeidslivet og fritiden gradvis er innrettet mot mer stillesitting. Selv om mange er aktive i idrett og friluftsliv, og det er stor vekst i deltagelse i arrangementer som skirenn, maraton osv., er det en større andel av vår hverdag som ikke innebærer fysisk aktivitet. For lav fysisk aktivitet påvirker helsen.

I et folkehelseperspektiv er det utarbeidet anbefalinger for hvor mye aktivitet hver enkelt bør ha daglig. Helsedirektoratet har følgende aktivitetsanbefalinger for ulike aldersgrupper i den norske befolkningen per 2014 (www.helsedirektoratet.no):

- Voksne og eldre bør være i moderat fysisk aktivitet minst 150 minutter i uka eller minimum 75 minutter med høy intensitet per uke. Anbefalingen kan også oppfylles med kombinasjon av moderat og høy intensitet.
- Barn og unge anbefales minimum 60 minutter fysisk aktivitet hver dag, alternativt fordelt utover uken. Aktiviteten bør være variert og intensiteten både moderat og hard. Minst tre ganger i uka bør aktiviteten være med høy intensitet, og inkludere aktiviteter som gir økt muskelstyrke og styrker skjelettet.
- Alle bør redusere stillesittingen i løpet av dagen.

Det er gjennomført mange ulike undersøkelser i Norge og Oslo som sier noe om befolkningens aktivitetsnivå. Nedenfor vises resultatet fra et par utvalgte undersøkelser.

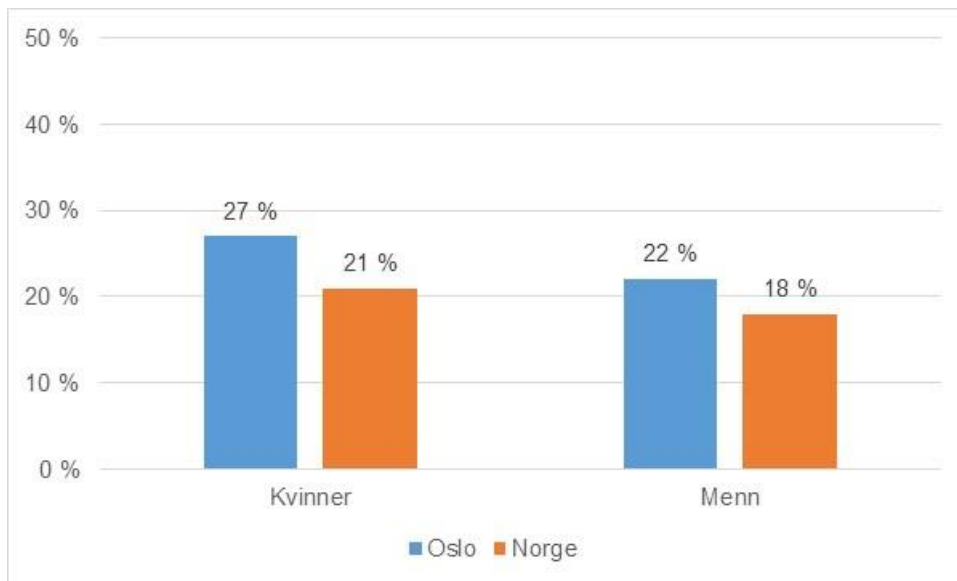
I rapporten «Fysisk aktivitet blant befolkningen i Oslo kommune» (Oslo kommune, 2010) presenteres data om aktivitetsnivået til befolkningen i kommunen. Dataene i rapporten er hentet fra to store nasjonale kartleggingsstudier som Norges idrettshøgskole har gjort på oppdrag for Helsedirektoratet – en studie blant barn og unge og en blant voksne på 2000-tallet. Figur 5-4 viser andelen barn og unge som tilfredsstiller aktivitetsanbefalingene.



Figur 5-4 Andel blant 9- og 15-åringene i Oslo og Norge for øvrig som tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet (N=1824)

Kilde: Helseetaten (Oslo kommune, 2010)

Majoriteten av 9-årige gutter og jenter i Oslo tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet. Imidlertid var det kun 59 prosent av 15-årige jenter og 69 prosent av 15-årige gutter i Oslo som tilfredsstilte anbefalingene. Det var signifikant flere 9-årige jenter og gutter i Oslo som tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet sammenlignet med henholdsvis jenter og gutter i resten av landet. Denne forskjellen ble også sett blant 15 år gamle gutter, men ikke blant 15 år gamle jenter. Figur 5-5 viser andelen voksne som tilfredsstiller aktivitetsanbefalingene.



Figur 5-5 Andel blant de voksne og eldre (20-65 år) i Oslo og Norge for øvrig som tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet (N=2707)

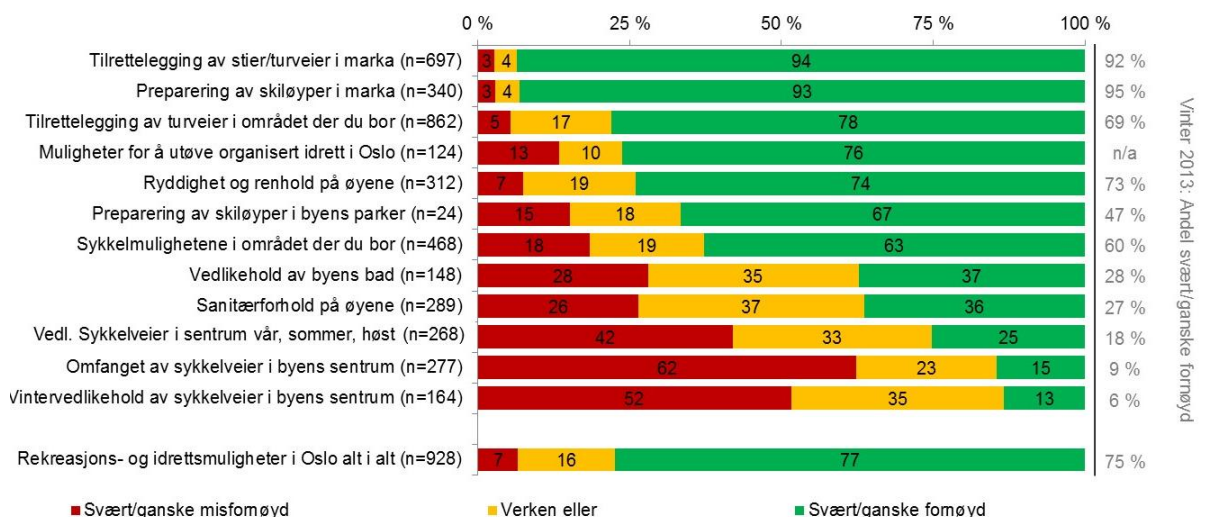
Kilde: Helseetaten (Oslo kommune, 2010)

Totalt oppfylte 24,6 prosent av deltakerne i Oslo anbefalingene for fysisk aktivitet. Det er noen flere kvinner enn menn i Oslo som tilfredsstilte anbefalingene for fysisk aktivitet, men denne forskjellen er ikke signifikant. Det var heller ingen signifikante forskjeller i andel som tilfredsstilte anbefalingene når en sammenlignet deltakerne i Oslo med deltakerne i resten av landet.

I utgangspunktet kan man si at de inaktive har tilgang på det samme tilbudet av anlegg og arealer som de som er aktive. De etterspør imidlertid ikke dette tilbudet, slik det foreligger, ettersom de ikke bruker det. En forklaringsfaktor for inaktivitet kan være at de ikke har tilgang på *riktig* tilbud i betydningen et tilbud som stimulerer til aktivitet. Det er imidlertid flere faktorer som spiller inn på folks aktivitetsnivå; tilgjengelige tilbud, særlig lavterskeltilbud i form av nærmiljøanlegg, konkrete tilpassende aktivitetstilbud, helse, økonomiske forhold, kultur etc. Dette krever en helhetlig tilnærming til problematikken. Dette drøftes nærmere i kapittel 6.

Hva mener Oslos innbyggere om tilbudet innenfor idrett og friluftsliv?

Oslo har de siste årene gjennomført en undersøkelse av innbyggernes tilfredshet med tilbudet innenfor idrett og friluftsliv (Oslo kommune, 2014). Resultatene er gjengitt i Figur 5-6.



Figur 5-6 Tilfredshet med tilbud. (Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med følgende i Oslo)

Kilde: Brukerundersøkelse blant Oslos innbyggere (Oslo kommune, 2014)

Hovedinntrykket er at Oslos innbyggere er svært fornøyd med rekreasjons- og idrettsmuligheter i Marka.

- Tilfredsheten er svært høy med preparering av skiløyper og tilrettelegging av stier/turveier i Marka.
- Et klart flertall er også fornøyd med tilrettelegging av turveier i området der de bor, muligheter for å utøve organisert idrett i Oslo, ryddighet og renhold på øyene, sykkelmulighetene i området der de bor og preparering av skiløyper i byens parker.
- Oslofolk er mer delt i synet på vedlikehold av byens bad og sanitærforhold på øyene, mens tilfredsheten er lavest med omfang, vedlikehold og tilrettelegging av sykkelveier i byens sentrum. På disse områdene har tilfredsheten økt noe sammenlignet med 2013, men endringen kan skyldes tidspunktet for gjennomføring av undersøkelsen.

I analysen av undersøkelsen er det vurdert såkalt korrelasjon mellom enkeltspørsmål og tilfredshet med rekreasjons- og idrettsmuligheter alt i alt. Dette er en form for vurdering av hva som betyr mest. Analysen gir følgende funn:

- Tilrettelegging for fotturer og muligheten til å utøve organisert idrett har størst betydning for tilfredshet med idretts- og rekreasjonsmuligheter i Oslo.
- Forbedring av vedlikehold ved byens bad samt forbedring av sanitærforhold på øyene har størst potensial for å bedre den overordnede tilfredsheten.
- Vedlikehold og omfang av sykkelveier i byen scorer dårligst på tilfredshet, men har begrenset betydning for overordnet tilfredshet med rekreasjons- og idrettsmuligheter.
- Andre faktorer har mindre betydning for tilfredshet med rekreasjons- og idrettsmuligheter i Oslo, men kan potensielt ha stor betydning for tilfredshet med andre deler av kommunens arbeid.

Disse observasjonene er nyttige i det videre arbeidet med Behovsplanen.

Konsekvenser av dagens situasjon

Neste steg i behovsanalysen er å beskrive konsekvensene av dagens situasjon for kommunen, brukere og andre. I prinsippet kan man gjennomgå hver enkelt anleggs- eller arealkategori, men av hensyn til omfanget er dette lite hensiktsmessig. I arbeidet i denne KVVU-en er det konsekvensene av dagens situasjon for hele porteføljen av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og aktivitet, og bruken/ikke bruken av disse, som er aktuelt å vurdere. I det videre arbeidet med Behovsplanen vil det være aktuelt å drøfte situasjonen på avgrensede anleggs- og arealkategorier mer separat og konkret. På porteføljenivå er det særlig tre forhold som peker seg ut som relevante i dagens situasjon:

- For det første er det større etterspørsel enn tilbud på noen områder. Dette gir seg utslag i «kø», ved at noen enten ikke får drevet idrett eller aktivitet, eller at de blir drevet i et mindre omfang enn det som oppfattes som behovet. For eksempel gjelder det på arealer som har begrenset kapasitet som tilrettelagte inneflater og uteflater. Innenfor flere idretter er det dokumentert underkapasitet i dag, gitt en oppfatning av hva en norm for tilbudet skal være. Disse opplysningene vil bli benyttet i det videre arbeidet med Behovsplanen. At tilbudet ikke tilfredsstiller etterspørselen, vil av de berørte oppfattes som en svakhet ved tilbudet, og en begrensning for å drive idrett eller aktivitet. Kommunen stilles overfor et krav eller ønske om å øke tilbudet. Det har først og fremst konsekvenser for arealbruk samt budsjettmessige konsekvenser.
- For det andre gir bruk seg utslag i slitasje og belastning på anlegg og arealer. Det er vekst i aktivitet både innen idretten og friluftslivet. Slitasje og belastning øker med økt bruk. Dette gjelder både idrettsanlegg og friluftsområder. Brukerne vil oppleve at kvaliteten eller standarden på tilbudet forringes. Kommunen vil også her stilles overfor et behov for å øke ressursene som kanaliseres til formålet.
- For det tredje gir liten aktivitet for en del av innbyggerne negative konsekvenser for folkehelse og livskvalitet for enkeltindividene, og økte utgifter på kommunens helsebudsjetter med mer. Liten aktivitet gir i seg selv behov for å tilrettelegge for å stimulere til mer aktivitet på måter som ikke fanges opp av det tradisjonelle tilbudet.

5.1.2 Endringer og forventet utvikling (prognose for tilbudet)

Neste steg er å etablere en overordnet prognose for den forventede utviklingen i tilbudet. Dette er belyst på to måter:

- Betydningen av endringer i demografiske faktorer: Hva betyr befolkningsvekst og endringer i befolkningssammensetning (alder og kultur) for omfanget og sammensetningen av porteføljen av anlegg og arealer?
- Betydning av trender i etterspørselen: Hva betyr trender i etterspørselen etter idretts- og friluftstilbud for omfanget og innretningen av porteføljen?

Endring i demografiske faktorer: Befolkningsvekst og endringer i sammensetning

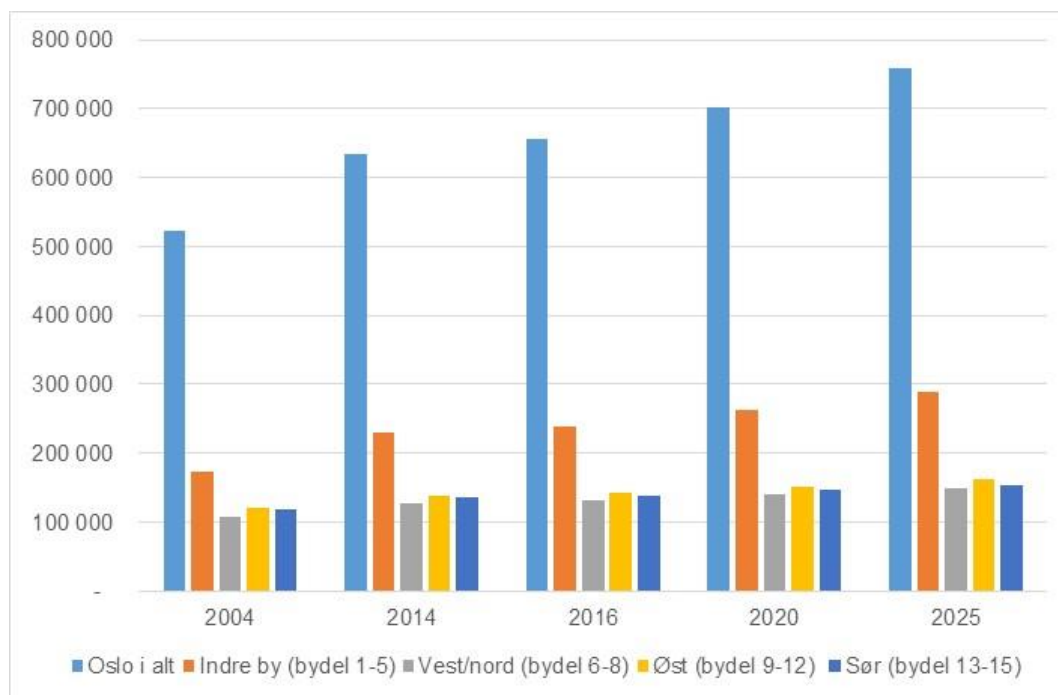
Oslo er i sterk vekst målt i befolkningsutvikling. Veksten er forventet å være høy fremover, både mot 2026 som er tidshorisonten for Behovsplan for idrett og friluftsliv, og videre mot 2030, som er tidshorisonten på forslag til Kommuneplan «Oslo mot 2030» (Oslo kommune, 2014c).

Høy befolkningsvekst genererer en rekke behov, blant annet behov for boliger, serviceareal, næringsareal og ulike tilbud. For idretts- og friluftsområdet er følgende behov spesielt relevante:

- Anlegg, arealer og lavterskeltilbud for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet
- Byrom, grøntstrukturer og myke samferdselsårer

Det er særlig behov for anlegg, arealer og lavterskeltilbud for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet som er relevante for problemstillingene i denne KVVU-en, herunder grønne forbindelseslinjer som stimulerer til aktivitet og egendrevne transportformer som gåing og sykling. Det er viktig å sikre arealer til både idrett, fysisk aktivitet og naturområder/grønne områder for rekreasjon og naturopplevelser. Det er behov for å videreutvikle byens uterom, og etablere felles møteplasser og arenaer for fysisk aktivitet. Tilrettelegging av myke samferdselsårer er nødvendig for å stimulere til gåing og sykling.

Figur 5-7 viser utviklingen i befolkningen i Oslo de siste ti årene samt prognoser for utviklingen i perioden fram til 2025 (som er utløpet av perioden for ny Behovsplan for idrett og friluftsliv).

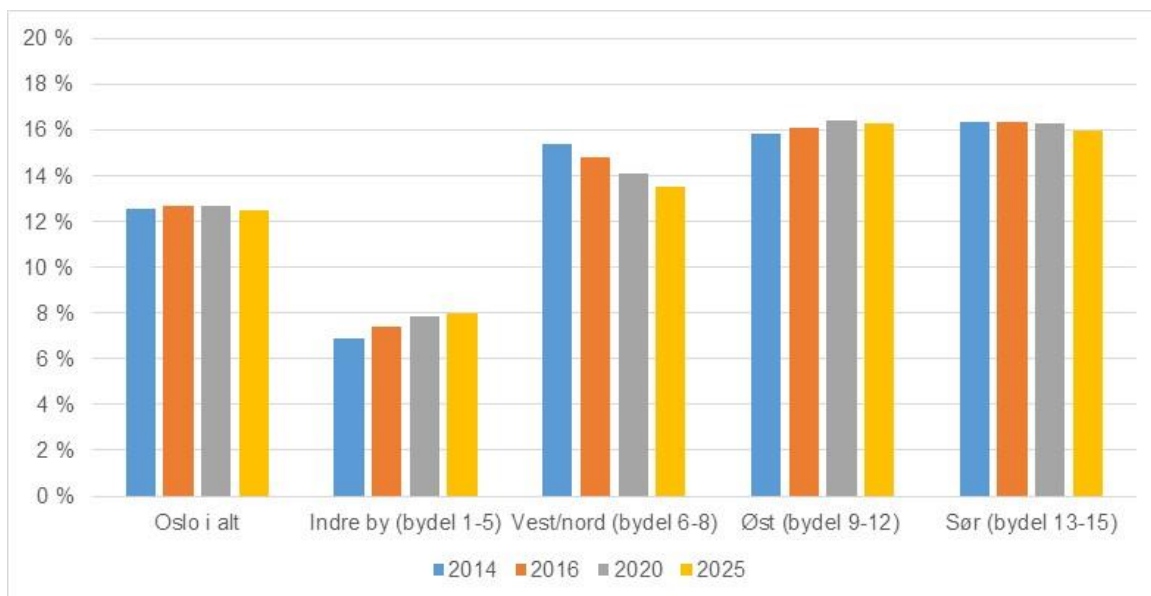


Figur 5-7 Utvikling i befolkningsmengde i Oslo, 2004-2025

Kilde: Statistikkbank Utviklings- og kompetanseetaten (Oslo kommune)

Oslo by har vokst med over 20 prosent i innbyggertall siden 2004, og forventes å vokse ytterligere nesten 20 prosent fram mot 2026. Veksten forventes i alle deler av byen, men vekstprognosen er høyest for indre by og vest/nord. Befolkningssammensetningen i ulike bydeler/byområder er også i endring. Demografiske variabler som alder og etnisitet er her sentrale.

Samlet sett øker antallet barn og unge (mellom 6 og 19 år) mindre enn den samlede befolkningen (12 prosent). Det vil si at Oslos befolkning i snitt blir eldre. Figur 5-8 viser utviklingen i andelen barn og unge (mellom 6 og 19 år) i de ulike bydelene. Prognosen er at andelen barn og unge øker noe i indre by, som har lavest andel i utgangspunktet, samt i øst, mens den synker noe i de nordvestlige delene av byen, særlig i vest.



Figur 5-8 Utvikling i andelen barn og unge i de ulike byområdene i Oslo, prognose 2014-2025

Kilde: Statistikkbank Utviklings- og kompetanseetaten (Oslo kommune)

Det er også slik at befolkningsveksten i stor grad skjer gjennom tilvekst av innbyggere fra andre kulturer, med andre tradisjoner og preferanser for idrett og friluftsliv. Det betyr at sammensetningen av innbyggerne endrer seg, noe som igjen kan påvirke preferansene for hvilke anlegg og arealer som er etterspurt. Et eksempel på dette er framveksten av cricket-sporten i Oslo, som følger av at byen får innbyggere med annen kultur og andre tradisjoner innen idrett og friluftsliv.

Den generelle befolkningsveksten og endringer i befolkningens sammensetning hva gjelder alder og etnisitet, medfører behov for å vurdere tilbudet til innbyggerne for å drive idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. Hva betyr dette i praksis?

En måte å vurdere betydningen av forventet befolkningsvekst for tilbudet, er å ta utgangspunkt i dagens tilbud av anlegg og arealer, og så legge til grunn at byens fremtidige innbyggere skal ha samme tilbud som dagens. Dette innebærer at tilbudet skaleres i takt med befolkningsveksten, og at det ikke kalkuleres inn en kapasitetsøkning per innbygger. Med andre ord er dette kun det behovet som oppstår som følge av at byen vokser, og at innbyggerne ikke skal få et redusert tilbud. Fremgangsmåten tar ikke hensyn til eventuell ledig kapasitet i dagens anlegg og arealer, eller om det er mulig å utnytte dagens kapasitet smartere.

Denne fremgangsmåten er benyttet nedenfor for noen anleggs- og arealtypene for å vise hva befolkningsveksten alene genererer av behov, gitt at dagens tilbuds nivå ikke skal endres. De anleggs- og arealtypene som legges til grunn er store uteflater for organiserte idretter/aktiviteter, inneflater (haller, ishaller) samt bad. Fremgangsmåten må leses som en illustrasjon på hva befolkningsveksten betyr omsatt i «omfang» av anlegg/arealer, og ikke som et svar på at befolkningsveksten krever eksakt denne typen anlegg og arealer. Befolkningens sammensetning vil påvirke porteføljens sammensetning. Uansett illustrerer beregningene et behov for økte investeringer dersom nivået på tilbudet skal opprettholdes eller bedres.

Tabell 5-2 viser framskrivninger for de nevnte anleggstypene basert på befolkningsveksten.

	2014	2026
Befolkning	634 463	770 000
Inneflater		
Antall inneflater i Oslo	70	85
Innbyggere per inneflater	9 064	9 064
Antall nye inneflater		15
Ishaller		
Antall ishaller i Oslo	6	7
Innbyggere per ishall	105 744	105 744
Antall nye ishaller		1
Uteflater		
Antall uteflater i Oslo (store)	108	131
Antall uteflater i Oslo (medium)	90	109
Antall uteflater i Oslo (små)	50	61
Innbyggere per uteflater (store)	5 875	5 875
Innbyggere per uteflater (medium)	7 050	7 050
Innbyggere per uteflater (små)	12 689	12 689
Antall nye uteflater (store)		23
Antall nye uteflater (medium)		19
Antall nye uteflater (små)		11
Bad		
Antall bad i Oslo	37	45
Innbyggere per bad	17 148	17 148
Antall nye bad		8
Inneflater er her flerbrukshaller og andre idrettshaller		
Uteflater er her fotballbaner		

Tabell 5-2 Illustrasjon på betydningen av befolkningsvekst for behov for utvalgte anleggs- og areal typer til idrett og aktivitet

Framskrivningene er basert på den samlede befolkningsveksten. Som vist tidligere er veksten i gruppen barn og unge lavere enn den samlede veksten. Dersom veksttaket for barn og unge benyttes i framskrivningene, vil fremtidig nivå være lavere enn tabellen indikerer.

For en rekke anlegg eller arealer vil denne fremgangsmåten ikke være meningsfylt. Dette gjelder for eksempel arealer som strandlinje, parker, turveier, Marka og lignende. Dette er arealer som i mye sterkere grad har et «gitt» volum, uavhengig av veksten i befolkningen. Tilbudet kan til dels utvides av turveier og grønne lunger, samt tilrettelegging for økt bruk, men det blir ikke mer kystlinje innenfor kommunegrensen eller større områder i Marka om det blir flere innbyggere. Det blir flere som må dele. For denne typen arealer vil det være et spørsmål om å øke «kapasiteten» i betydningen smart utnyttelse av arealene, for eksempel hvor mye og hva slags tilrettelegging som skal skje, gitt at det også tas hensyn til naturmangfold og vernebehov.

Hvilke idretter og frilftsaktiviteter vokser? Trender

Idrett

Tidligere i kapitlet er det dokumentert hvilke idretter som er «store» i Oslo, målt etter idrettsregistreringen. En annen innfallsvinkel er å se på hvilke idretter som vokser mest, som et uttrykk for etterspørsel. Tabell 5-3 viser veksten i aktive innenfor alle idretter (som omfattes av idrettsregistreringen) for perioden 2004-2013. Som et sammenligningsgrunnlag kan man benytte befolkningsveksten i samme periode (20 prosent). Tall merket med rødt viser høyere vekst i aktive enn i befolkning. I oversiktene er aktivitetene delt på typiske innendørsidretter og typiske utendørsidretter. Noen aktiviteter er ikke mer det ene enn det andre, og er nevnt begge steder, for eksempel tennis og klatring. Andre er plassert på den arenaen de i dag drives, men hvor en annen arena også er mulig. Dette gjelder for eksempel skøyter (lengdeløp) som i dag drives på utendørsbaner, mens nye investeringer eventuelt kan innebære en innendørshall for denne aktiviteten.

Uteflater/anlegg	Vekst i aktive Oslo 2004-2013	Inneflater	Vekst i aktive Oslo 2004-2013
Cricket	742,1 %	Klatring	313,8 %
Klatring	313,8 %	Judo	83,7 %
Sykkel	122,4 %	Kampsport	79,8 %
Ski	86,9 %	Biljard	75,0 %
Amerikanske idretter	81,9 %	Svømming	68,8 %
Roing	69,3 %	Boksing	23,3 %
Luftsport	64,5 %	Gymnastikk og turn	14,8 %
Bueskyting	63,6 %	Tennis	14,0 %
Skiskyting	49,5 %	Basketball	6,9 %
Friidrett	34,6 %	Håndball	3,0 %
Rugby	29,3 %	Ishockey	1,5 %
Triathlon	19,6 %	Bandy	-1,5 %
Tennis	14,0 %	Volleyball	-3,4 %
Skøyter	10,3 %	Bryting	-8,5 %
Golf	6,8 %	Kickboksing	-8,5 %
Fotball	2,4 %	Skyting	-20,6 %
Snowboard	-1,3 %	Bordtennis	-21,3 %
Seiling	-7,6 %	Styrkeløft	-34,4 %
Soft- og baseball	-7,7 %	Fekting	-35,0 %
Hundekjøring	-12,5 %	Badminton	-35,1 %
Orientering	-16,2 %	Bowling	-35,7 %
Motorsport	-21,6 %	Dans	-40,7 %
Vannski	-23,5 %	Curling	-42,4 %
Dykking	-25,7 %	Squash	-55,9 %
Ridning	-37,0 %	Vektløfting	-77,4 %
Casting	-60,0 %		
Ake og bob	-70,2 %		

Tabell 5-3 Vekst i aktive i ulike idretter

Kilde: Aktivitetstall idrettsregistreringen (Oslo Idrettskrets og Norges Idrettsforbund, 2013)

Oversikten kan brukes som et uttrykk for utviklingstrender i idretten. Selv om oversikten ikke kan leses som en oppskrift på hva man skal prioritere, er det interessant å merke seg at det er satt fokus på flere av idrettene som viser høy vekst (for eksempel cricket og svømming) gjennom egne planer. Oversikten må blant annet ses i sammenheng med hvilken kapasitet som stilles til disposisjon for de ulike aktivitetene allerede.

Friluftsliv

På samme måte som for idretten er det for friluftslivet interessant å se på hvordan sammensetningen av aktiviteter har utviklet seg de siste årene. Mest sannsynlig vil dette gi oss en indikasjon på utviklingen videre, og eventuelle endringer bør være med på å styre hvilke prosjekter som bør prioriteres i fremtiden.

Det foreligger ikke samme oppdaterte informasjonsgrunnlag innenfor friluftsliv som for idretten når det gjelder antall brukere innenfor hver aktivitet for den siste tiårsperioden. Oversikten er så langt som mulig basert på de nyeste, tilgjengelige undersøkelsene.

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser kan benyttes til å si noe om trender i friluftslivet. Det finnes ikke sammenhengende tidsserie på friluftsfeltet. For å få et historisk tilbakeblikk er likevel undersøkelsene fra 2004 og 2007 sammenstilt med undersøkelsene fra 2011 og 2014. For begge undersøkelsene er det vist data for byer med flere enn 100 000 innbyggere, det vil si at dataene viser trender for alle de store byene i Norge (ikke bare Oslo).

	2004	2007		2011	2014	
Ikke sammenlignbart	-	-		55	53	Vært på lengre fottur i skogen eller på fjellet
Vært på dagstur til fots i skogen eller på fjellet	80	79		81	77	Vært på kortere fottur i skogen eller på fjellet
Vært på kortere spasertur	83	85		Na	85	Vært på kortere spasertur
Vært på bær- eller sopptur	33	33		33	29	Vært på bær- eller sopptur
Vært på jakttur	6	4		5	4	Vært på jakttur
Vært på fisketur	45	38		39	37	Vært på fisketur
Vært på dagstur i kano/kajakk/robåt	19	20		21	22	Vært på tur i kano/kajakk/robåt
Vært på dagstur i motor- eller seilbåt	50	42		45	43	Vært på tur i motor- eller seilbåt
Vært på dagstur med sykkel i naturen	43	48		43	39	Vært på tur med sykkel i naturen
Vært på ridetur i naturomgivelser	3	5		4	4	Vært på ridetur i naturomgivelser
Ikke sammenlignbart	-	-		33	28	Vært på lengre skitur i skogen eller på fjellet
Vært på dagstur på ski i skogen eller på fjellet	52	47		43	39	Vært på kortere skitur i skogen eller på fjellet
Stått på skøyter på islagte vann eller vassdrag	7	5		9	7	Stått på skøyter på islagte vann eller vassdrag
Stått alpint	30	25		29	25	Stått alpint, snowboard eller telemark
Badet i salt- eller ferskvann	81	67		75	75	Badet i salt- eller ferskvann
Antall personer som svarte	611	469		1631	2577	Antall personer som svarte

Tabell 5-4 Andelen (%) som har deltatt i frilftsaktiviteter siste 12 mnd.

Kilde: SSB Lavekårsundersøkelse 2004, 2007, 2011 og 2014 (Statistisk sentralbyrå, flere år)

Ettersom spørsmålene er endret er ikke svarende direkte sammenlignbare. I tabellen er hovedspørsmålene som uttrykker om lag det samme likevel satt sammen. De årlige svarene vil også avhenge av været, for eksempel vil vinteren påvirke andelen som har gått på ski. Tallene viser at de tradisjonelle frilftsaktivitetene dels holder stand, men det er ingen klar vekst i noen andeler.

Oslo har med jevne mellomrom gjennomført undersøkelser av innbyggernes bruk av Marka, senest i 2011 (Synovate, 2011). Den viser at hele 86 prosent av innbyggerne har benyttet Marka siste 12 måneder, en økning på fem prosentpoeng siden 2004. De aller fleste bruker Marka ukentlig eller månedlig, men også noen daglig. Det er små endringer i dette mønsteret

fra 2004 til 2011. Det er fire dominerende formålene med å oppsøke Marka (tallene som er oppgitt er for 2011, tall for 2004 er oppgitt i parentes):

- Gå tur til fot 90 prosent (ikke spørsmål i 2004)
- Gå tur på ski 70 prosent (ikke spørsmål i 2004)
- Oppleve natur, stillhet og ro 89 (91) prosent
- Drive fysisk aktiviteter, trimme 82 (77) prosent

Andre analyser (for eksempel «Nye trender i norsk friluftsliv» (Bischoff og Odden, 2002) dokumenterer også noen endringer. Hovedinntrykket er at de etablerte aktivitetene holder seg stabile, men at det norske friluftslivet har fått et tilskudd i form av nye aktiviteter som skiller seg noe fra de etablerte aktivitetene.

Tabell 5-5 viser endringen innenfor utvalgte aktiviteter fra 1970 til 2001, både blant ungdom og hele befolkningen under ett. Tabellen synliggjør at de tradisjonelle aktivitetene relativt sett har en større grad av endring blant de unge enn blant hele befolkningen. Videre viser den at «moderne aktiviteter» vokser mest blant de unge. Moderne aktiviteter inkluderer frikjøring, terrengsykling, kiting, rafting, elvepadling og fjellklatring. Felles for de nye og moderne aktivitetene er at de er krevende, både med tanke på ferdigheter (tekniske og fysiske) og utstyr. I tillegg er de forbundet med en viss risiko, som krever opplæring og oppøving av brukerne.

Nye frilftsaktiviteter er et uttrykk for endret etterspørsel på området, For å tilby attraktive friluftslivsmuligheter for ungdommen bør også disse trendene ivaretas.

Aktivitet	Ungdom 1970	Ungdom 2001	Differanse		Alle 1970	Alle 2001	Differanse
Skitur	82	46	-36		58	48	-10
Fottur	81	75	-6		64	81	+15
Fiske	71	52	-19		58	48	-10
Bærplukking	41	19	-22		51	42	-9
Jakt	9	12	+3		7	9	+2
Skøytetur	25	17	-8		7	11	+4
Sykkeltur	20	46	+26		15	43	+28
Alpint	13	48	+35		4	21	+17
Riding	8	8	0		2	3	+1
Moderne aktiviteter	-	22	+22		-	15	+15
Friluftsliv samlet	98	90	-8		86	90	+4

Tabell 5-5 Ungdommens frilftsaktiviteter

Kilde: Friluftsråd og ungdom – tradisjon og trender (Odden, 2004)

5.1.3 Gap mellom dagen situasjon og fremtidig situasjon uten tiltak

Oslo har en portefølje av anlegg og arealer i dag. Porteføljen består av et stort antall enkelttilbud som utgjør det samlede tilbudet til brukerne. Tilbudet karakteriseres både av omfang (størrelsen på tilbudet) og av sammensetning (hva som tilbys). På den andre siden har Oslo en mangfoldig og omfattende etterspørsel etter muligheter for å drive idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. På noen områder samsvarer ikke tilbudet av anlegg og arealer med etterspørselen, og det oppstår et misforhold. På noen områder vil det være overskuddsetterspørsel, på andre områder overskuddstilbud.

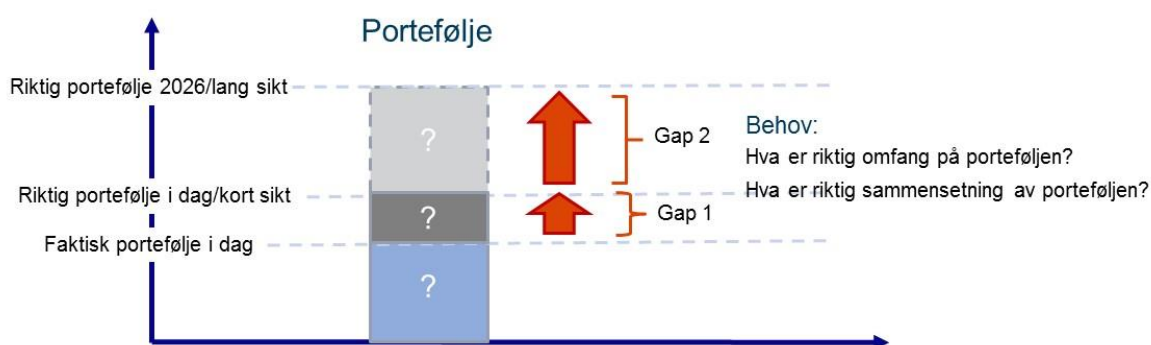
Det er vanskelig å fastslå hva det eksakte gapet mellom tilbud og etterspørsel er i dag eller vil være i fremtiden. En viktig faktor bak dette er at det ikke finnes en eksakt «fasit» på hva som er riktig omfang og sammensetning av tilbudet.

Et enkelt utgangspunkt hadde vært om det hadde vært lovbestemte «krav» til omfang og sammensetning av kommunens tilbud av anlegg og arealer for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Et tydelig eksempel på et slikt utgangspunkt er skolesektoren; det er lovbestemt at alle 6-åringer har krav på skoleplass (i sitt nærmiljø), og det er lovbestemt hva den plassen skal inneholde.

På idretts- og friluftsområdet eksisterer det ingen slike absolutte normative krav som definerer hva nivået eller innholdet (sammensetningen) skal være. Relevante spørsmål blir derfor:

- Er behovet relatert til et samlet tilbuds nivå? Det vil si; skal Oslos innbyggere ha et tilfredsstillende totaltilbud, med mulighet for å drive en eller annen form for idrett, friluftsliv og/eller aktivitet? Og hva er i så fall det riktige omfanget og den riktige sammensetningen både på kort sikt og på lang sikt?
- Er behovet relatert til enkelttilbudsnivå? Det vil si; skal Oslos innbyggere ha tilgang på akkurat det de etterspør? Og hva er i så fall det riktige omfanget og den riktige sammensetningen på kort sikt og på lang sikt?

Å definere det riktige behovet er derfor i seg selv utfordrende. Dette er forsøkt illustrert i Figur 5-9.



Figur 5-9 Gap mellom eksisterende anlegg og arealer og fremtidig behov

I praksis er det kommunen som selv etablerer normer eller standarder for hvordan tilbudet skal fremstå for å møte innbyggernes ønsker og behov best mulig, basert på politiske beslutninger om mål og budsjettmidler.

I tillegg er det slik at utviklingen av porteføljen (som andre tiltak) må skje innenfor noen rammer som gir føringer for hva man kan gjøre. Disse rammene utgjøres i stor grad av knapphet på innsatsfaktorer; blant annet areal og økonomiske ressurser. Det betyr også at et realistisk nivå på porteføljen ikke nødvendigvis tilfredsstiller hele det «ønskede» behovet, og

man må prioritere mellom ulike behov. Disse prioriteringene må gjøres etter bestemte mål, strategier og kriterier for å sikre en relevant portefølje. Dette behandles mer inngående i kapittel 6 til 8.

5.2 Interessenter og aktører

5.2.1 Interessent- og aktøranalyse

Som en del av behovsanalysen er det utarbeidet en interessent- og aktøranalyse (IA-analyse). En slik analyse skal gi en oversikt over de mest sentrale interessentene/aktørene innenfor den relevante sektoren, og deres interesser og forventninger. I tillegg har interessentdialogen bidratt sterkt inn i kartleggingsarbeidet vedrørende dagens situasjon.

Første ledd i analysen er å identifisere hvilke grupper som faktisk er sentrale aktører og interessenter innenfor arbeidet med idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Det er nærliggende først å tenke på sentrale aktører innen idretts- og friluftslivsektoren. Videre er barn og unge definert som en prioritert målgruppe for behovsplanen.

Det står sentralt i arbeidet med behovsplanen at den skal berøre så godt som alle innbyggerne i Oslo kommune. Det betyr at den også skal fange opp de som per i dag ikke benytter seg av tilbud for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, og heller ikke savner det. Som en konsekvens er det svært mange berørte parter på individnivå, inkludert enkeltindivider som ikke selv opplever seg som interessent for sektoren.

For å gjøre interessentdialogen overkommelig må samtlige interessenter/aktører representeres av enkelte grupper eller talspersoner. Disse kan operere både innenfor det kommunale/statlige, det private og det frivillige, og de kan representere brukere, leverandører og tilretteleggere.

I KVVU-arbeidet er det identifisert følgende hovedgrupper av interessenter og aktører:

- Idretten
- Friluftslivet
- Oslo kommune
- Andre myndigheter
- Barn og unge
- Enkeltindivider

Aktører er i veilederen (Oslo kommune, 2011) definert som «personer eller enheter som medvirker til eller har direkte innflytelse over et investeringstiltak». Ut fra denne definisjonen er det i denne KVVU-en lagt til grunn at Oslo kommune er aktør, via følgende enheter; Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS), Bymiljøetaten (BYM), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), Plan- og bygningsetaten (PBE), Utdanningsetaten (UDE) og Undervisningsbygg Oslo KF (UBF) samt bydelene. Det er disse enhetene som inngår i gjennomføringen av investeringer knyttet til idrett og friluftsliv – fra planfase via beslutning og til bygg, drift og vedlikehold.

De øvrige gruppene ansees da som interessenter, i form av at de kan bli påvirket av prioriteringene som gjøres, men kun har innflytelse *gjennom* en aktør.

Neste ledd i analysen er kommunikasjonen med de identifiserte gruppene. For å nå fram til de ulike hovedgruppene, har henvendelsene gått til interesseorganisasjoner for de ulike gruppene. Tanken er at de ulike interesseorganisasjoner totalt sett representerer bredden i Oslos befolkning.

Kommunikasjonsform er valgt ut fra hva som synes mest hensiktsmessig for hver enkelt gruppe. Interessenter og aktører har bidratt med innspill via skriftlige tilbakemeldinger, svar på spørreskjemaer, i medlemsmøter og i mindre prosjektmøter. En rekke av interessentene/aktørene har også deltatt i KVVU-arbeidet gjennom sitt referansegruppearbeid, dette gjelder Oslofjordens Friluftsråd (OF), Oslo og Omland Friluftsråd (OOF), Oslo Idrettskrets (OIK), UDE, EBY, PBE, Helseetaten (HEL), BYM og MOS. For mer detaljert informasjon om interessent/aktørdialog, se vedlegg 3.

Det har i arbeidet vært enklere å opprette kontakt med de interessentene som allerede er organisert – enten det er i en forening, idrettslag eller i form av arbeidsplass. Dette anses som en utfordring når det gjelder å sikre en rettferdig prioritering. For eksempel vil det kreve mer ressurser å inkludere og få innspill fra representanter for nye trender, sammenlignet med representanter for de veletablerte og rutinerte organisasjonene.

For å nå de uorganiserte interessentene, altså enkeltindividene, nevnes spesielt en spørreundersøkelse som er utarbeidet og skal sendes ut tidlig i 2015. Den vil gå ut til alle elever på 8. trinn i grunnskolen og i 2. klasse på videregående skole (forutsatt at den enkelte skole godkjenner), og vil således treffe to hele alderstrinn innenfor den prioriterte målgruppen på tvers av interesser, bakgrunn og sosioøkonomisk status. Resultatene fra undersøkelsen vil inngå i det videre arbeidet med behovsplanen.

I forbindelse med KVVU-arbeidet er det mottatt en omfattende mengde innspill via interessent/aktørdialogen, og Tabell 5-6 og Tabell 5-7 gir en oversikt over de identifiserte aktørene og interessentene, samt deres interesser uttrykt på et overordnet nivå.

Aktør	Aktørens rolle	Aktørens interesse
Byrådet/bystyret	Beslutningstakere	Generelle • Ivareta Oslobefolkningens interesser • Godt beslutningsgrunnlag • Rettferdig prioritering I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 • Faktisk behov innenfor sektoren • Prioritert gjennomføringsliste • Langsiktig og strategisk planlegging • Økt gjennomføringstakt
MOS	Bestiller	Generelle • Breddetilbud innen idrett og friluftsliv • Rettferdig prioritering • Økt gjennomføringstakt • Godt beslutningsgrunnlag I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 • Kartlegging av eksisterende anlegg og arealer • Faktisk behov innenfor sektoren • Prioritert gjennomføringsliste
BYM	Planlegger, utreder (behovskontakt) Tilrettelegger (bygger, forvalter og drifter) arealer og anlegg	Generelle • Klare retningslinjer mot et felles mål • Riktig avsatte midler, både investering og drift/vedlikehold • Rettferdig prioritering

Aktør	Aktørens rolle	Aktørens interesse
		- Økt gjennomføringstakt I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Kartlegging/status over eksisterende anlegg og arealer - Faktisk behov innenfor sektoren - Mer effektiv saksgang pga. bedre beslutningsgrunnlag - Bedre grunnlag for målrettet samarbeid med øvrige etater i kommunen - Klar rolledeling
PBE	Ansvarlig for reguleringsplaner	Generelle - Sikre gode planprosesser som ivaretar og balanserer byens ulike behov I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Klare føringer for omfang av areal til idretts- og friluftsmål i transformasjons- og utbyggingsområder
EBY	Ansvarlig for tomteerverv og utbyggingsavtaler, eier av kommunale tomter	Generelle - Strategiske tomteerverv I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Klare føringer for erverv av tomter og eiendommer til idretts- og friluftsmål
UDE/UBF	Ansvarlig for skolene i Oslo kommune, inkludert bygging og forvaltning av skolebyggene	Generelle - Gode løsninger for aktivitet i skolene, ute og inne I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Samarbeid om løsninger for å oppnå best mulig bruk av arealer og andre ressurser i forbindelse med anlegg og arealer - Klare prinsipper for utformingen av skolenes uteareal
Bydelene	Prioriterer behov	Generelle - Ivareta bydelens interesser I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Synliggjøring og konkretisering av faktiske behov - Riktig prioritering av tiltak - Økt gjennomføringstakt

Tabell 5-6 Oversikt over aktører og interesser

Interessent	Interessentens rolle	Interessentens interesse
Idretten		
OIK, særkretser og lag	Paraplyorganisasjon og høringsorgan for idretten	Generelle • Flere anlegg og arealer for idrett • Rettferdig prioritering • Økt gjennomføringstakt I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 • Synliggjøring av faktisk behov innenfor idretten • Prioritert gjennomføringsliste • Investeringer som følger planen • Forutsigbarhet
Øvrige idretter (ikke knyttet til OIK eller NIF-systemet)	Idrettsorganisasjon	Generelle • Anlegg og arealer for sine idretter I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 • Bli hensyntatt på lik linje med andre idretter • Synliggjøring av faktisk behov innenfor idretten • Prioritert gjennomføringsliste • Investeringer som følger planen • Forutsigbarhet
Friluftslivet		
OOF	Paraplyorganisasjon og høringsorgan for friluftsliv	Generelle • Friluftsliv og naturvern • Sikring og bruk av friluftsområder • Bevaring av Marka I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 • Synliggjøring av faktisk behov innenfor friluftsliv og naturvern • Prioritert gjennomføringsliste • Investeringer som følger planen • Forutsigbarhet
OF	Paraplyorganisasjon for fjorden	Generelle • Ivareta tilgangen til fjorden og strendene I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 • Synliggjøring av faktisk behov innenfor friluftsliv i og rundt fjorden • Prioritert gjennomføringsliste • Investeringer som følger planen • Forutsigbarhet

Interessent	Interessentens rolle	Interessentens interesse
Oslo kommune		
HEL	Planarbeid helse i Oslo kommune	Generelle - Fremme folkehelse i Oslo kommune I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Ivareta behovet for lavterskeltilbud for å stimulere til økt aktivitet for alle
Andre myndigheter		
Akershus fylkeskommune	Tilstøtende kommuner – utarbeider parallelt en tilsvarende plan	Generelle - Tilsvarende interesser som Oslo kommune som aktør I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Utveksle erfaringer vedrørende planarbeidet - Samkjøring av planer
Barn og unge		
Sentralt ungdomsråd	Høringsorgan for byrådet	Generelle - Innflytelse og medvirkning for ungdom I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Gode, tilrettelagte tilbud for alle
Skoleelever	Representanter for prioritert målgruppe	Generelle - Innflytelse og medvirkning for ungdom I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Gode, tilrettelagte tilbud for alle
Andre interessenter		
Rådet for innvandringsorganisasjoner i Oslo	Høringsorgan, paraplyorganisasjon innvandring	Generelle - Fremme innvandrersorganisasjoners sak i Oslo I forbindelse med Behovsplan 2016-2026 - Gode, tilrettelagte tilbud for alle, uavhengig av kultur og tradisjon
NIF, enhet for funksjonshemmede		Generelle - Sikre like muligheter og tilgjengelighet til arealer og anlegg uavhengig av grad av funksjonsfriskhet I forbindelse med behovsplan 2016-2026 - Særskilte behov for funksjonshemmede blir vektlagt

Tabell 5-7 Oversikt over interessenter og deres interesser

5.2.2 Overordnede interessekonflikter

Interessentene representerer ulike ståsteder, behov og hensyn. I noen tilfeller vil det være motsetninger, i KVV-sammenheng kalt interessekonflikter, mellom de ulike interessentene. Dette kan påvirke hvordan man møter behov for anlegg og arealer til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Nedenfor drøftes de mest sentrale forholdene som påvirker idretts- og friluftsområdet.

- **Arealknapphet:** Oslo er en by med begrenset tilgjengelig areal. Tilgjengelig areal kan disponeres til ulike formål. Det vil være interessekonflikter ved bruk av areal mellom idretts- og friluftssektoren og andre sektorer, jf. for eksempel Aftenposten 2. desember 2014 (Aftenposten, 2014), om midlertidig barnehage i parken på Ola Narr. Det kan også være motsetninger innad i idretts- og friluftssektoren, jf. for eksempel NRK Østlands-sendingen 12. desember 2014 (NRK, 2014), om eventuell helårstrasé for ski og sykkel ved Dølerud i Østmarka, der behovet for natur- og kulturvern må vurderes i forhold til behovet for framkommelighet og preparering. Det vil til enhver tid være et spørsmål om hvilke formål og aktiviteter som skal prioriteres. Dette krever tydelige føringer for prioriteringen.
- **Ulike brukerinteresser:** Flere brukergrupper deler på de samme anleggene og arealene som er tilrettelagt for aktivitet. I mange tilfeller er sambruk eller flerbruk uproblematisk, men det oppstår interessekonflikter innimellom. Et eksempel på dette er forholdet mellom gående og syklende i Marka. I undersøkelsen om bruk av Oslomarka fra 2011 (Synovate, 2011) sier for eksempel hele 46 prosent av dem som bruker Marka at gleden ved å bruke Marka er redusert av syklistene med høy fart. Denne typen motsetninger øker med økende befolkning, og flere som vil benytte de samme arealene. Interessekonfliktene kan dels løses ved å skape separate arenaer og traseer, men med økende befolkning er det også en vesentlig forutsetning at ulike grupper faktisk tar hensyn til hverandre og deler kapasiteten. Areal- og ressursknapphet tilsier at det må tilrettelegges for flerbruk og sambruk for å utnytte kapasiteten best mulig.
- **Vern, tilrettelegging og bruk av områder:** Vern av områder er særlig relevant i Marka, langs elver/bekker i byggesonen, ved kysten og på øyene. Vern tar utgangspunkt i ulike hensyn; biologisk mangfold, ønsket om å bevare uberørt natur og mulighet for stillhet. Dette stiller krav både til hvilke områder som skal benyttes til ulike formål og til tilretteleggingsmetoder, og øker også behovet for tilrettelegging for å unngå belastning på sårbare områder. Den siste tiden har det særlig vært fokusert på forholdet mellom vernehensyn og orienteringsidrettens bruk av Marka.

5.3 Porteføljeløsende behov

Normalt skal en behovsanalyse munne ut i det som kalles prosjektløsende behov, eller det som KVV-veilederen kaller et klart uttrykt behov. Dette er definert som samfunnsbehov (eller kommunebehov) som utløser planlegging av det aktuelle tiltaket. På overordnet nivå er dette normalt knyttet til et identifisert problem, en mulighet og/eller krav som må oppfylles. I arbeidet med denne KVV-en er dette kalt for porteføljeløsende behov.

Idretts- og friluftssektoren preges av et stort mangfold av aktiviteter som drives i et komplekst samspill mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Behovene er i liten grad definert gjennom lover og forskrifter. Selv om folkehelseproblemene knyttet til inaktivitet stadig får tydeligere fokus, er det lite sannsynlig at sektorens behov blir like normert og forutsigbart som for eksempel behovet for bygg og anlegg for grunnskolen. Det at sektorens behov ikke er tydelig normert viser seg blant annet gjennom Oslos årlige budsjettbehandling, der idretten ofte har fått kraftige tillegg i budsjettet i de endelige budsjettforhandlingene.

I mangel på tydelig behovsdefinerende lover og forskrifter, kan sektoren i større grad styres gjennom kommunens og sektorens egenutviklede strategier og prioriteringer. Det finnes et stort antall kommunale og nasjonale strategi- og plandokumenter, som er nærmere analysert i kapittel 6.

For investeringer i porteføljen av anlegg og arealer innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er det porteføljeutløsende behovet særlig knyttet til to faktorer; 1) behov for å møte nåværende og fremtidig etterspørsel (befolkningsvekst) og 2) behov for å redusere inaktivitet i befolkningen (folkehelsegevinster).

5.3.1 Behov som følge av befolkningsvekst

Behovene tar primært utgangspunkt i den befolkningsveksten Oslo har hatt hittil og den forventede framtidige befolkningsveksten. Befolkningsvekst har gitt og vil gi økt etterspørsel og bruk. Dette gir igjen:

- Press, mangel og slitasje på anlegg, arealer og områder. Dette forsterkes av at endringer i klima (våtere vær) gir behov for mer tilrettelegging/vedlikehold på ulike utendørsanlegg og -arealer, sommer som vinter
- Press og mangel på økonomiske og menneskelige ressurser
- Bruker-/bruksmotsetninger for anlegg og arealer som er grunnlaget for flere aktiviteter, og hvor flere hensyn skal ivaretas.

Generelt leder dette til et overordnet behov for å sikre tilgang på tilstrekkelige anlegg og arealer og bruksmulighetene for ulike idretts-, friluftsliv- og aktivitetsformål. Dette består av flere elementer:

- Behov for tydelige prinsipper og prioriteringer for hvilken plass anlegg og arealer for idrett og friluftsliv skal ha i byen: Gitt arealknapphet og ulike hensyn må det ligge klare føringer til grunn for hvordan man skal sikre og avgrense arealer/aktivitet for ulike formål, samt hvordan man skal utnytte de tilgjengelige arealene mest mulig optimalt.
 - Behov for å sikre arealer for ulike anlegg samt friområder, både på kort og lang sikt. Dette handler blant annet om planprosesser og strategiske tomteerverv med utgangspunkt i en overordnet plan for tilgjengelighet.
 - Behov for å gi tydelige føringer på hva som er soner eller områder for tilrettelagt aktivitet, hva som er utmarksarealer og uberørte arealer/natur.
 - Behov for klare prinsipper for hva slags tilrettelegging som skal skje på ulike områder.
- Økt investeringsbehov/vedlikeholdsbehov: Bare det å opprettholde nivået på tilbudet gir behov for økte midler. En tilbudsforbedring vil øke dette behovet ytterligere. Flere anlegg og arealer samt økt bruk av disse gir som nevnt økt slitasje og behov for økte vedlikeholdsmidler.
- Behov for å finne smarte tiltak og samarbeidsløsninger som gir maksimal utnyttelse av kapasitet samt effektiv bruk av økonomiske og menneskelige ressurser.
 - Behov for tiltak og løsninger som sikrer flerbruk på de samme anleggene og arealene, og optimal utnyttelse av kapasitet.
 - Behov for tiltak som sikrer helhet eller sammenhengende strukturer, det vil si utbedre flaskehalser som påvirker utnyttelse av andre tilbud, herunder samferdselsløsninger (fysisk tilgjengelighet).

- Behov for at samarbeidsprosesser mellom alle aktørene utøves så effektivt som mulig med tanke på å utløse mest mulig økonomiske ressurser og stimulere til økt frivillighet.

5.3.2 Behov som følge av økt inaktivitet

Behovet for mer fysisk aktivitet i befolkningen utløser behov for tiltak rettet mot dette. Anlegg og arealer for idrett og friluftsliv er en av flere faktorer som kan stimulere til økt aktivitet. Gang- og sykkelveier som bidrar til økt aktivitet i forbindelse med transport, lavterskeltilbud og muligheter for «kortreiste» aktiviteter og friluftsliv er andre forhold som kan bidra til å øke det daglige aktivitetsnivået.

De overordnede sammenhengene mellom anlegg, arealer og aktivitet er nærmere drøftet i kapittel 6. Mulige strategier for å øke måloppnåelsen innenfor sektoren er drøftet i kapittel 8.

6 Målanalyse

6.1 Metode

KVU-metodikk i henhold til Oslo kommunes veileder (Oslo kommune, 2011) blir i hovedsak benyttet i forbindelse med enkeltinvesteringer og enkeltprosjekter, og begrepene som benyttes må justeres noe når man skal analysere en portefølje eller en sektor som i dette tilfellet.

Ved å skifte ut ordet investeringen, med investeringene, tilbudet eller tilsvarende, kan begrepsapparatet relativt greit benyttes for kommunemål, og til en viss grad effektmål som er aktuelle for en portefølje av investeringer, eller en hel sektor. Hvilke resultatmål (kost, tid, kvalitet) som skal gjelde for en portefølje, og innbyrdes prioritering av disse resultatmålene, vil i større grad være relevant å avklare på prosjektnivå.

KVU-metodikken har ikke rammeverk for målsetting og evaluering av sykliske prosesser, for eksempel mål for virksomheten innenfor idrett og friluftsliv. Kulturdepartementets veileder «Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet» (Kulturdepartementet, 2014a) understøtter i større grad målstyring og sektorplanlegging som for dette feltet, ved at det for eksempel forutsettes vurdert resultatvurdering av forrige plan. Ved å benytte disse to veilederne i sammenheng, kan det gjøres en hensiktsmessig målanalyse for sektoren.

I og med at det er lagt opp til en rullering av behovsplanen hvert andre år (jf. forslag til budsjett 2015 (Oslo kommune, 2014d)), og Kulturdepartementets veileder krever en evaluering av resultatoppnåelse, drøfter dette kapitlet også forslag til hvordan denne målstyringen kan implementeres i Oslo kommunes oppfølging av sektoren.

6.2 Målsettinger i tidligere planer og dokumenter

De overordnede målene som er relevante for Oslo kommune innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet finnes i et stort antall dokumenter. De viktigste av disse bakgrunnsdokumentene er listet opp i oppdragsbestillingen fra august 2014 (vedlegg 1).

De aktuelle dokumentene er i hovedsak kommunale eller statlige/nasjonale planer, strategier og meldinger, men det er også vist til enkelte forskningsrapporter med særlig relevans. Bredden i bakgrunnsdokumentasjonen er meget stor, og de aktuelle målsettingene i dokumentene går på tvers av ulike sektors ansvarsområder.

Dokumentene som er listet i oppdragsbestillingen fra MOS til BYM på utførelsen av denne KVU-en, har ulik grad av gyldighet/verdi/relevans utfra blant annet utgiver, utgivelsesår, format på sluttbehandling (vedtaksform) og tema. På enkelte områder pågår det også parallelle prosesser som ennå ikke er endelig vedtatt, og det er i bestillingen inkludert enkelte særskilt viktige, eksempelvis byrådets høringsutkast til kommuneplan for 2030 (Oslo kommune, 2014c).

I KVU-arbeidet er det forsøksvis lagt mest vekt på nyere dokumenter framfor eldre, og mest vekt på kommunale og statlige dokumenter med klare føringer, framfor øvrige dokumenter. I vedlegg 2 er de gjennomgåtte dokumentene oppsummert, og relevante mål og føringer hentet fra de ulike dokumentene er stikkordsmessig gjengitt. I dette kapitlet er de mest relevante målformuleringer drøftet nærmere.

I løpet av KVU-arbeidet er det funnet relevante forhold i andre dokumenter (dokumenter ikke nevnt i oppdragsbestillingen fra MOS), disse er også inkludert i vedlegg 2. De viktigste av disse dokumentene er budsjettforslag 2015 (Oslo kommune, 2014d), inkludert tilleggsinnstillingen som ble utgitt etter oppdragets start (Oslo kommune, 2014a) og BYMs tildelingsbrev (Oslo kommune, 2014f).

6.3 Relevans for investeringene

I henhold til KVV-veilederen skal mål for investeringen(e) være *relevante*, det vil si konsistente med det den aktuelle etaten/bydelen skal drive med. Gitt den store bredden i bakgrunnsdokumentene, tidligere planer for idrett og friluftsliv og fokus i oppdragsbestillingen, er det nødvendig å begynne med å se nærmere på mulige resultatkjeder og samtidig drøfte relevans både for Bymiljøetaten, andre kommunale etater og frivillige/private aktører.

En rekke statlige og kommunale måldokumenter innenfor idrett og friluftsliv tar utgangspunkt i at befolkningen skal ha god mulighet til å utøve idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. I forslag til kommuneplan Oslo mot 2030 (Oslo kommune, 2014c) er tilgangen i seg selv nevnt som mål:

«Det skal være god tilgang til grøntområder og anlegg for idrett, rekreasjon og fysisk aktivitet».

I gjeldende plan for idrett og friluftsliv (2013-2016) er den eksakte formuleringen noe mer utfyllende:

«Alle i hele byen skal i sin hverdag ha gode muligheter til å utøve friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet med tanke på positive opplevelser og helsegevinst»

Disse målformuleringene, med ulike nyanser, går også igjen i blant annet følgende dokumenter.

- Budsjettdokument Oslo kommune 2014 (Oslo, kommune, 2014e)
- Forslag til budsjett Oslo kommune 2015 (Oslo kommune, 2014d)
- St.meld. nr. 26 – Den norske idrettsmodellen (Kulturdepartementet, 2012)
- Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv 2014-2020 (Miljøverndepartementet, 2013)

I de ulike plandokumenter og målformuleringer er det i noe varierende grad lagt vekt på sammenhengen mellom anlegg/friluftsområder og faktisk aktivitet. Uansett synes det som denne sammenhengen, eller resultatkjeden, vurderes som den viktigste og den mest dekkende for sektoren:



Figur 6-1 Resultatkjede

6.3.1 Hva er det overordnede målet? Drøfting av resultatkjeden

Siktemålet for kommunal innsats på idretts- og friluftsområdet i Oslo kommune og landet for øvrig, har i hovedsak vært anlegg og arealer. Det vil si at kommunen bygger og forvalter anlegg, og sikrer og tilrettelegger arealer, mens frivillige organisasjoner og private initiativ for øvrig er ansvarlig for at det faktisk utøves fysisk aktivitet og friluftsliv. Denne arbeidsfordelingen er blant annet belyst i strategien i bystyremelding «By i bevegelse» (Oslo kommune, 2001). Gjennom etablert praksis har ulike etater og frivillige/private tatt ulike roller som til sammen fyller ut resultatkjeden over.

Oppdragsbeskrivelsen i bestillingen av KVVU-en (vedlegg 1), har et tydelig fokus på anlegg, men også noen punkter som gjelder aktivitet, for eksempel:

*«...utviklingstrekk som for eksempel økende inaktivitet blant barn og unge...»
«samarbeid om ...utvikling av gode aktivitetstilbud...»*

Med bakgrunn i dette, samt vurderingen av behovene i kapittel 5, er det relevant å drøfte hvorfor det er viktig at befolkningen skal ha god mulighet til å utøve idrett og friluftsliv, og hvordan ulike aktører bidrar til måloppnåelse i resultatkjeden.

Diverse rapporter peker på sammenhengen mellom fysisk aktivitet, friluftsliv og mental og fysisk folkehelse.

- Veileder for kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet (Kulturdepartementet, 2014a) peker på en rekke positive effekter av regelmessig fysisk aktivitet.
- I rapporten «Vunne kvalitetsjusterte leveår ved fysisk aktivitet» (Helsedirektoratet, 2010) påpekes det at en halvtime om dagen (en time for unge) med fysisk aktivitet, forlenger livet med åtte år, og utsetter kroniske sykdommer med 5-6 år.
- I ulike statlige dokumenter, for eksempel St.meld. 26 «Den norske idrettsmodellen» (Kulturdepartementet, 2012), pekes det på avviket mellom helsemyndighetenes anbefalinger om henholdsvis 60 og 30 minutters fysisk aktivitet, og faktisk aktivitetsnivå. Satsing på idrett og friluftsliv begrunnes i stor grad med muligheten for økt aktivitet og bedret folkehelse. Sammenheng mellom anleggstilgang/friluftsmuligheter og faktisk helsebringende aktivitet bør derfor være et viktig kriterium for videre prioritering av areal- og anleggsinvesteringer i sektoren.

I og med at det i KVVU-arbeidet er en føring om også å legge vekt på de inaktive, er det verdt å spørre seg om det overordnede målet kun skal handle om anleggs- og arealtilrettelegging, eller om det også bør omhandle aktivitet.

Det kan som et utgangspunktet tenkes at målet om faktisk aktivitet er det viktigste i resultatkjeden sett fra et overordnet helseperspektiv, og det er ikke sikkert at det er den tradisjonelle anleggsutbyggingen, prioritert av aktive foreninger, som er det mest treffsikre virkemidlet for å få de inaktive mer aktive. Eksempelvis har Jan Ove Tangen (Høgskolen i Telemark) pekt på hvorfor idrettsanlegg kan virke tiltrekkende på noen, men ikke nødvendigvis alle (Tangen, 2004).

Istedenfor en målformulering som gjelder anleggsdekning eller «mulighet til.....», kan det være at det overordnede målet for Oslo kommunes innsats på idretts- og friluftslivsfeltet skal knyttes sterkere opp mot selve aktiviteten, for eksempel:

Alle barn og unge (6-19 år) skal følge anbefalingene om minimum 60 minutter fysisk aktivitet pr dag

Eller litt mindre bombastisk:

Andelen barn og unge (6-19 år) som tilfredsstillende anbefalingene om minimum 60 minutter fysisk aktivitet pr dag skal økes (til en bestemt andel)

Hvis dette er det egentlige målet, kan det være at det bør vurderes å justere strategien ved at det, i tillegg til innsatsen på anlegg/areal, legges noe mer vekt på aktiviteter, holdninger, kampanjer eller andre ting, hvis dette kan antas å gi mer aktivitet for målgruppen inaktive. I denne sammenheng kan det være verdt å minne om at offentlig styrt atferdsendring er mer krevende enn offentlig styrt anleggsutbygging.

Det britiske innenriksdepartementet har utviklet modeller og rammeverk for effektiv prosjektledelse og programledelse kategoriseres ulike programmers kompleksitet ut fra hvor forutsigbart utbyttet antas å være, og på hvilken måte endringen spesifiseres (HM Government, 2011) Dimensjonene utgjør en matrise.

I den ene enden av matrisen, med stor grad av forutsigbarhet og spesifikasjonsstyrte bestillinger, nevnes større idrettsparker, mens i motsatt ende, med liten grad av forutsigbarhet, nevnes «incentive driven change to lifestyles and behaviour» and «long term effects eg. health». Eksemplifisert med OL i 2012 og utbygging av OL-parken i London betyr dette at mens utbyggingsprosjekt isolert har forutsigbare resultater (anlegg osv.), er forutsigbarheten knyttet til de langsiktige folkehelsevirkningene (som også er en planlagt gevinst av OL-programmet) vesentlig mindre.

Dette kan gi et hint om at hvis det overordnede målet egentlig ikke er anleggene i seg selv, men endret adferd og økt folkehelse, er man inne i et målområde med liten forutsigbarhet og liten mulighet til å bestille resultater basert på klare spesifikasjoner.

Selv om man kommer til en avklaring om at økt aktivitet/forbedret folkehelse er det primære målet, betyr det ikke nødvendigvis at det er formålstjenlig å kommunisere dette veldig bastant. Undersøkelsen «Fysisk inaktive voksne i Norge» (Kreftforeningen et al, 2009) antyder en, i verste fall, motsatt effekt. Hvis målene eller kravene knyttet til fysisk aktivitet blir for strenge/absolutte, kan det oppstå en skremseffekt istedenfor en motiverende effekt.

Et eksempel som kan illustrere viktigheten av å tenke på hele resultatkjeden, er diskusjonen som har gått i media høsten 2014, om barnas svømmeferdigheter. Se blant annet Aftenposten 04.11.2014, der kunnskapsministeren lanserer at læreplanens målsettinger knyttet til svømming skal endres fra «trygg og svømmedyktig» til «200 meter svømming».

Resultatkjeden knyttet til svømmeanlegg og svømmeferdigheter kan skisseres slik;



Figur 6-2 Resultatkjede svømmeanlegg/svømming

Kjedens gyldighet er ikke bare avhengig av antall bad eller badenes kapasitet. Det er også vesentlig at tilgangen til svømmeanlegg treffer de som ikke kan svømme, ved at de faktisk oppsøker hallen og deltar på en aktivitet som gir læring. Og det er nødvendig at det finnes instruktører og midler til å drive instruksjon.

Psykisk helse

Idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet handler ikke kun om fysisk helse. I rapporten «Naturopplevelse, friluftsliv og vår psykiske helse», utgitt av Nordisk ministerråd 2009 (Miljøverndepartementet, 2009), pekes det også på den betydningen friluftsliv og naturopplevelser har for psykisk helse. Idrett og foreningsliv har også en viktig sosialiserende effekt, og en betydelig funksjon med hensyn til integrering (Ingebrigtsen og Aspvik, 2010).

Idretten kan også ha en effekt på psykisk helse, jf. undersøkelsen Nord Child survey 2011 (Foss, 2014). Der ble det avdekket at barn som drev idrett, og særlig lagidrett, var mindre eksponert for psykiske problemer som følge av mobbing, enn de som ble mobbet men ikke drev med idrett.

Fri lek eller organisert trening?

Det er en klar tendens, særlig blant barn og unge, til at den spontane aktiviteten stadig reduseres, ref. for eksempel Aftenposten 29.09.2014, «Vi dro på byen og fant fotballøkkene, men fant vi barna?». Der blir det påpekt at mange ballbaner brukes lite, utenom den organiserte treningen i regi av idrettslagene. Omfanget av organiserte tilbud øker stadig, jf. for eksempel Asker og Bærum budstikke 04.10.2014 «Banetimen for de minste», om organisert fotballtrening for 3-4 åringer, til bekymring for forskerne som savner den uorganiserte fysiske leken.

Dette er ikke en ny problemstilling, jf. St. meld. nr. 16 (2002-2003) «Resept for et sunnere Norge» (Helsedepartementet, 2003) om å gjøre fotballøkkene populære igjen;

«Gjør løkkefotball kult igjen – voksenlivet kommer for tidlig»

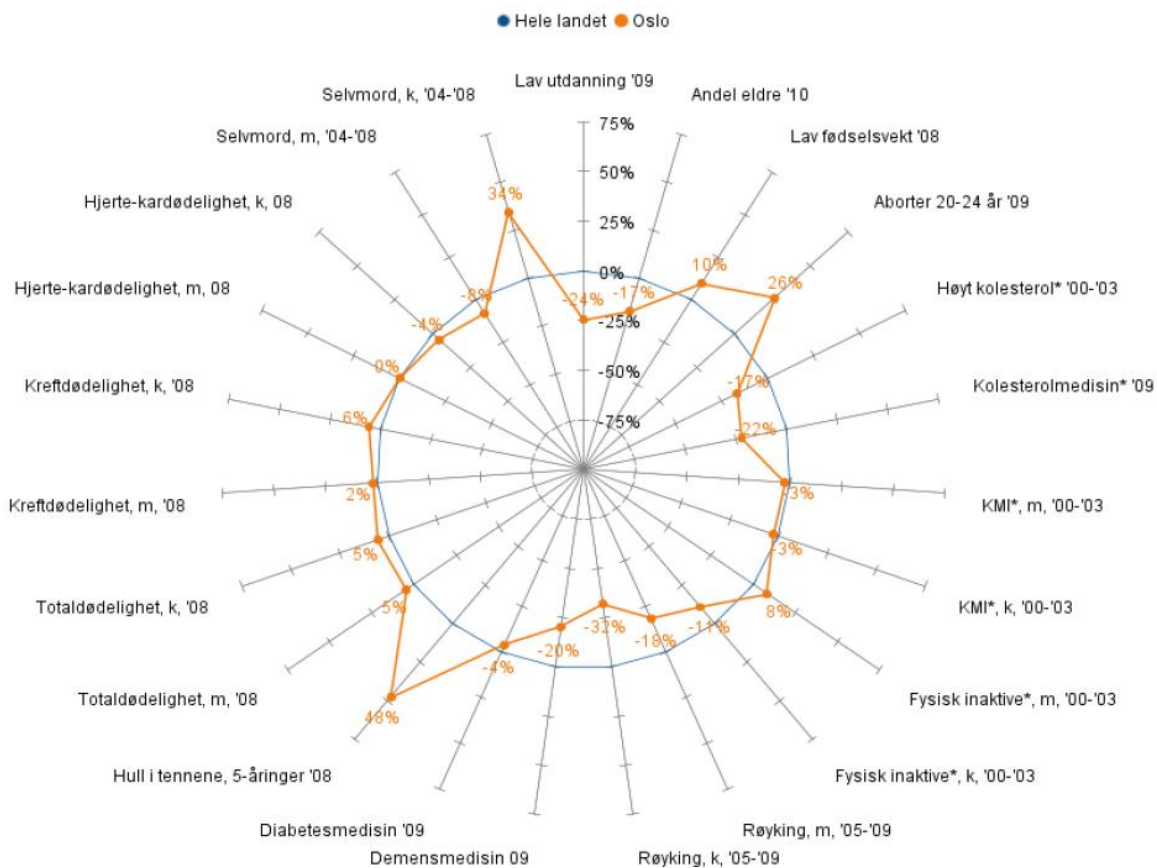
Mye tyder på at trenden med stadig mer organisert trening for barn og unge, og stadig mindre fri lek og utfoldelse, har fortsatt. Her er det et dilemma for de voksne; skal barna overlates mer til eget initiativ, eller skal de utsettes for enda mer organisert aktivitet for å sikre at aktivitetsnivået er tilstrekkelig, i hvert fall på kort sikt.

Folkehelsebegrepet i Oslo

Folkehelseplanen (Oslo kommune, 2013f) er Oslo kommunes overordnede dokument knyttet til folkehelse, og fysisk aktivitet er bare en av mange faktorer og indikatorer som er relevante i et folkehelse-perspektiv. I folkehelseloven § 4 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012) pekes det på kommunens ansvar i denne sammenheng, ved at den skal:

«fremme befolkningens helse, trivsel, gode, sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen»

I Helseetatens generelle helseindikator (Oslo kommune, 2013f) er fysisk aktivitet/inaktivitet en av mange faktorer som spiller inn på den totale folkehelsen. Figuren under viser de ulike indikatorene som inngår i det grunnlaget som Helseetaten benytter for å følge/måle utviklingen av folkehelse i Oslo.



Figur 6-3 Fylkesbarometer for Oslo i forhold til resten av landet

Kilde: Folkehelseplanen (Oslo kommune, 2013f)

Bakgrunnsdokumentene synes i stor grad å fastslå sammenhengen i resultatkjeden, det vil si at en viktig grunn til å bygge anlegg og sikre arealer og muligheter for friluftsliv, er at dette forutsettes å gi økt aktivitet og bedret folkehelse.

I og med at folkehelsebegrepet er så vidt definert, synes det hensiktsmessig å fokusere på aktivitet/inaktivitet mer isolert i den videre drøfting. Det vil si at det legges til grunn at fysisk aktivitet i hovedsak er et gode, blant annet fordi det medvirker til folkehelse. Ved å skrive i hovedsak, forutsettes det at den positive helseeffekten totalt sett overskygger risiko for skader og så videre. Det drøftes ikke nærmere hvorvidt enkelte typer ekstrem fysisk aktivitet faktisk kan være negativt for folkehelsen.

Gitt at hensikten med å bygge idrettsanlegg og sikre friluftsområder i første rekke er økt folkehelse, er det nødvendig å vurdere hvor sammenhengen er mest relevant eller mest effektiv.

6.3.2 Kommuneplanens føringer

Et sentralt og vidtfaende plandokument er forslag til kommuneplanen Oslo mot 2030 (Oslo kommune, 2014c). Dette dokumentet fokuserer særlig på sammenhengen mellom framtidige utbyggingsstrategier og grønn, trygg og smart-satsingen, som er bærende elementer i byutviklingsstrategien. I flere målformuleringer blir sammenhengen mellom anlegg/arealer og aktivitet/helse synliggjort:

«Areal- og transportplanleggingen skal bidra til å fremme befolkningens helse, spesielt ved å redusere lokal luftforurensning og støy, bidra til økt fysisk aktivitet og til å skape og opprettholde gode nærmiljøer og med mulighet for aktivitet og rekreasjon»

«Det skal fortsatt tilbys rusfrie fritidstilbud, idrettsaktiviteter og møtestedet for de unge i nærmiljøet.....god svømmeundervisning som sikrer at alle skolebarn lærer å svømme.....»

«Formålet med markaloven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett...»

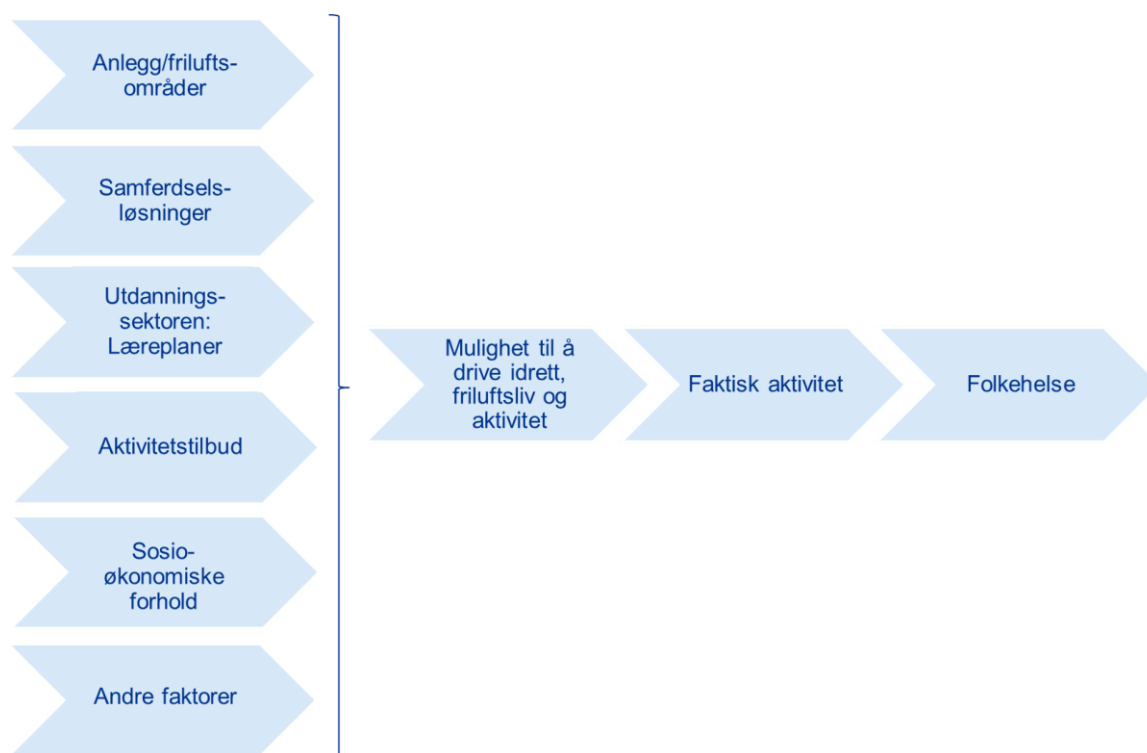
«Det skal være god tilgang til grøntområder og anlegg for idrett, rekreasjon og fysisk aktivitet»

«.....alle skal ha tilgang på grøntområder for lek, idrett, naturopplevelse og annen utendørs rekreasjon»

De ulike målformuleringene har ulik grad av styrke i koblingen mellom anlegg og aktivitet, og viser at det på noen felt (for eksempel svømmeundervisning) er et sterkere aktivitetsfokus enn for Marka. Dette illustrerer kanskje at det på noen felt er anleggene, eller valgmuligheten anleggene gir, som er et mål i seg selv. På andre felt er det tydeligere at anleggene kun har en verdi hvis de benyttes, eller om de kun har en verdi hvis de benyttes og den faktiske bruken har en positiv effekt på folkehelsen.

6.3.3 Andre arenaer for aktivitet

Tilgang til idrettsanlegg og friluftsområder er en sentral faktor for faktisk fysisk aktivitet, men ikke den eneste. Figur 6-4 viser noen andre viktige faktorer hvor Oslo kommune har viktige roller.



Figur 6-4 Resultatkjede – Noen viktige forhold som påvirker fysisk aktivitet

Blant annet er *gode samferdselsløsninger* vesentlige på minst to måter:

- For at man enkelt skal kunne reise til steder for fysisk aktivitet
- Som arena i seg selv, for eksempel ved at folk går eller sykler til skole og jobb.

Undersøkelser antyder at det er den daglige lavterskelaktiviteten som utgjør et stort potensial i Oslo/Norge, i motsetning til 12 sammenliknbare land i Europa (Oslo kommune, 2012). I Norge er det relativt vanlig å trene, men det er også vanlig å være stillesittende på jobb, og på reise til/fra jobb. Sammenliknet med andre land i Europa er det i Norge relativt lite fysisk aktivitet i hverdagen, i arbeidslivet eller ved daglig transport. Sammenliknet med for eksempel Amsterdam og København, er det veldig få i Oslo som sykler fra sted til sted, og da særlig «i vanlige klær».

I en spørreundersøkelse gjennomført i Bærum (ca. 1000 voksne er intervjuet) svarer 39 prosent at den viktigste grunnen til at de ikke er fysisk aktive er knapphet på tid (Bærum kommune, 2013). Kun 1 prosent svarer at de ikke er fornøyd med anlegg/områder der de bor. Dette kan tyde på at kombinert tid til transport og aktivitet bør være et potensial, ikke minst ettersom andelen som sykler eller går til jobb er lav i Oslo.

Oslo kommune har i flere år satset på et sykkelveiprosjekt, og i 2014 er det utarbeidet en egen sykkelstrategi. I den videre drøfting av behov for anlegg/arealer og tilrettelegging for idrett og friluftsliv defineres *gang- og sykkelveier* som transportanlegg «på siden» av de anleggene/arealene som defineres for idrett og friluftsliv. Dette er ikke fordi gang- og sykkelveier anses som uvesentlig, men fordi det foreligger fersk strategi og plan for området. Det er viktig å jobbe videre med dette arbeidet for å øke andelen av gang/sykel og dermed fysisk aktivitet i daglig «nyttetraffikk». Undersøkelsen «Fysisk inaktive voksne i Norge» (Kreftforeningen et al, 2009) peker også på dette potensialet.

For barn og unge spiller *skolen* også en betydelig rolle for «muligheten til å drive fysisk aktivitet». Skolens rolle har flere dimensjoner;

- Den fysiske aktiviteten i seg selv (som del av undervisningen)
- Fysisk aktivitet, ved gang eller sykkel til skole, gitt trygge skoleveier
- Skolens anlegg og arealer, som også kan være et tilbud for mange utenom skoletiden
- Aktiviteten som læring til senere i livet

Undersøkelsen peker på at det er en større andel fysisk aktive voksne blant de som trives i gymtimene på ungdomsskolen. Samme rapport peker også på at de som er aktive i idrett i yngre år, har betydelig større sannsynlighet for aktivitet i voksen alder. Trivsel og læring for alle i ungdomstiden betyr derfor mye for aktivitet senere i livet.

Sosiale og økonomiske forhold spiller også inn under overskriften «mulighet til..», for eksempel er en god del aktiviteter relativt kostbare å være med på. Oslo kommune har et prinsipp om at anleggene skal stilles til gratis disposisjon. Og selv om de fleste anlegg (unntatt blant annet golf, bad, alpint, tennis) stilles gratis til disposisjon fra kommunen, må brukerne som regel betale medlems- og treningsavgifter til klubber/foreninger for å delta i aktivitetene som sådan.

6.3.4 Oppsummering resultatkjeder

Oppsummert er det viktig å ha med seg at anlegg og arealer kun er en av mange viktige faktorer som kan medvirke til økt fysisk aktivitet, og resultatkjeden eller resultatkjedene kan nyanseres både for ulike typer aktivitet og ulike målgrupper.

Undersøkelsen fra Bærum (nevnt over) kan tyde på at knapphet på tid er et vesentlig større problem enn knapphet på områder. Rapporten «Fysisk inaktive voksne i Norge» peker på en

sammenheng mellom nærhet til anlegg og aktivitet, og hevder at det potensielt hadde vært mindre aktivitet hvis anleggs- og arealsituasjonen hadde vært dårligere. For gruppen av inaktive som i undersøkelsen sier at de er potensielt aktive (det vil si at de kan tenke seg å være mer aktive), er imidlertid økt tiltakslyst og motivasjon pekt på som det som kan få aktiviteten i gang. Psykologiske og sosiale incitamenter, herunder opplevelse av sosial støtte, er blant faktorene som vurderes som viktige for å få økt aktivitet. De fysiske omgivelsene alene er neppe nok i seg selv for å snu de inaktive til aktive.

Basert på tilgjengelig dokumentasjon og drøfting, vil det i følgende delkapitler bli gjort et forsøk på å konkretisere de viktigste kommunemål og effektmål knyttet til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet.

6.4 Kommunemål

6.4.1 Kommunemål

Resultatkjeden vist i Figur 6.1 vurderes som den mest sentrale, selv om kjedens «styrke» kan variere betydelig avhengig av hvem som er målgruppen, hvilke anleggs- og arealtyper det gjelder. Det betyr at kjeden legitimerer et forslag til kommunemål som likner på tidligere formuleringer, men som med fordel kan styrkes når det gjelder fokuset på faktisk aktivitet og folkehelse, for eksempel:

Alle i hele byen skal i sin hverdag ha gode muligheter til å utøve friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet som medvirker til positive opplevelser og helsegevinst

Eventuelt:

Oslo skal gi gode muligheter for friluftsliv og idrett, som medvirker til økt fysisk aktivitet og gode opplevelser

Hvis dette formuleres som kommunemål (1), er det nødvendig å drøfte nærmere hvilke aktører som «eier» de ulike leddene i kjeden. Dette er nærmere drøftet i kapittel 8.

6.4.2 Andre kommunemål

Kjeden og målet drøftet over er ikke det eneste aktuelle på kommunemålnivå. Flere målformuleringer på kommunemålnivå er relevant å trekke med seg videre. Innenfor friluftsfeltet er det flere ulike tilnærminger som kan være aktuelle for å få med seg betydningen av fjorden, Marka og den blågrønne infrastrukturen for øvrig.

Marka

For Osломarkas del har etableringen av Markagrensen, og fra 2009 markaloven (Klima- og miljødepartementet, 2009), hatt stor betydning. Til tross for markaloven har det i 2014 vært en del diskusjoner knyttet til fortolkning av kryssende hensyn innenfor Marka, i første rekke mellom natur- og kulturvern på den ene siden og tilrettelagt aktivitet/friluftsliv på den annen side.

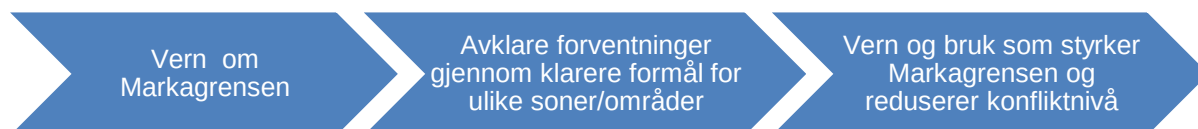
Basert på innspill fra sentrale aktører og interessenter, synes det som om det ligger godt til rette for at ulike hensyn kan ivaretas. I de mest brukte områdene av Marka kan det være

potensial for å kanalisere aktiviteten noe bedre, da noen få områder er tungt belastet mens store områder er veldig lite i bruk. Uansett må det med en kraftig befolkningsvekst legges til grunn at ulike aktiviteter kan skje parallelt ved at det tas gjensidig hensyn.

I relasjon til dette kan det formuleres et kommunemål (2) som for eksempel:

Oslo skal verne om Marka, slik at naturgrunnlag, biologisk mangfold og kulturminner blir ivaretatt, samtidig som det legges til rette for ulike typer aktivitet

En resultatkjede knyttet til et slikt mål kan skisseres som følger:

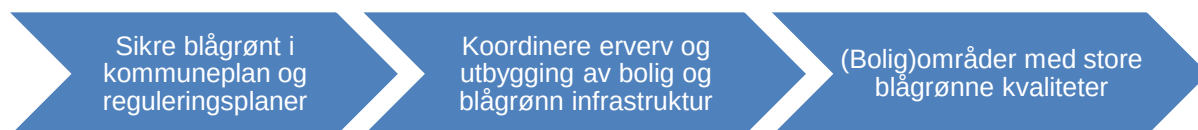


Figur 6-5 Resultatkjede – Marka

Blågrønn infrastruktur

Hvis man inkluderer fjorden i den blågrønne infrastrukturen kan det videre formuleres et kommunemål (3):

Oslos blågrønne struktur skal videreutvikles slik at alle har tilgang til denne i sitt nærmiljø



Figur 6-6 Resultatkjede – Blågrønn infrastruktur

Internasjonal idrettsby

Blant annet i kommuneplan fra 2008 (Oslo kommune, 2008), gjeldende plan for idrett og friluftsliv (Oslo kommune 2012) og forslag til budsjett 2015 (Oslo kommune, 2014) er det målformuleringer knyttet til Oslo som internasjonal idrettsby:

«Oslo skal være verdens vinterhovedstad og vertskapsby for store nasjonale og internasjonale idrettsarrangement»

Resultatkjeden knyttet til en slik målformulering er ikke direkte sammenfallende med kommunemål (1). Selv om det kan argumenteres for at internasjonale arrangementer skaper interesse i befolkningen som igjen skaper økt eller kanskje bare endret fysisk aktivitet, er det også argumenter knyttet til internasjonale arrangementer som mer gjelder utvikling av turisme og annen næringsutvikling og profilering av Oslo som by i vid forstand. Folkefest i seg selv er også et av argumentene som knyttes til dette. Tradisjonelt har også internasjonale arrangement blitt benyttet som brekkstang eller behovsutløsende faktor for å få utviklet anlegg.



Figur 6-7 Resultatkjede – Internasjonal idrettsby

Ved å se tilbake på investeringene i Oslo de siste 10 årene, blant annet knyttet til Bislett, Holmenkollen og OL-søknaden, kan det se ut til at målformuleringen og resultatkjeden nevnt over har hatt like stor prioritet som resultatkjeden knyttet til aktivitet for folk flest. For den kommende 10-årsperioden vurderes det slik, basert på bakgrunnsdokumenter og styringsdialog, at målet om å gjennomføre store arrangementer prioriteres etter kommunemål (1).

Toppidrett

I BYMs forslag til Behovsplan for 2013-2016 var det også et hovedmål knyttet til idrett som var mer spesifikt når det gjelder toppidrett:

«Oslos innbyggere skal ha gode muligheter til å utøve idrett og fysisk aktivitet og til å oppleve og utøve toppidrett»

Toppidrettsaspektet er ikke så tydelig i andre dokumenter, men det vurderes likevel som et relevant kommunemål, da det i praksis synes som relativt vesentlig for Oslo kommune at Oslo er representert i toppen både nasjonalt og internasjonalt i flere idretter. I og med at muligheten til å utøve og oppleve toppidrett har en litt annen resultatkjede enn den som er knyttet til generell fysisk aktivitet, er det mulig at toppidretten kan ha et eget kommunemål basert på resultatkjeden under:



Figur 6-8 Resultatkjede – Toppidrett

6.4.3 Kommunemål - oppsummering

Drøftingen over viser at en differensiering av kommunemål i sektorer fort kan medføre fem eller flere sektoriserte kommunemål, noe som trolig blir for fragmentert.

Et forslag er derfor isteden at det overordnede kommunemålet formuleres omtrent som følger:

I Oslo skal alle ha gode muligheter for friluftsliv og idrett, som medvirker til økt fysisk aktivitet og gode opplevelser

Denne formuleringen er tenkt å innbefatte alle de nevnte resultatkjedene, inkludert blant annet friluftsopplevelser (uavhengig av fysisk aktivitet) og publikumsopplevelser, knyttet til for eksempel toppidrett og turisme. Målformuleringen er en kombinasjon av de to foreslåtte formuleringene i kapittel 6.4.1 Den enkleste formuleringen er lagt til grunn, med et tilskudd som poengterer at dette gjelder *alle* i kommunen og ikke bare de som allerede er aktive.

Neste nivå av mål kan heller karakteriseres som arbeidsmål som benyttes som forklaring og veiledning for etablering av effektmål og resultatmål. Det er vurdert som vesentlig å ha med et arbeidsmål som er knyttet til prioriterte grupper, det vil si barn, unge og inaktive. Nedenfor følger mulige arbeidsmål:

1. Breddetilbud, særlig rettet mot barn, unge og inaktive skal prioriteres
2. Blågrønn struktur skal styrkes slik at alle har tilgang til denne i sitt nærmiljø
3. Marka skal bevares med tanke på ulike aktiviteter, samtidig som naturgrunnlag, biologisk mangfold og kulturminner blir ivaretatt
4. Tilgang til strandsonen, fjorden og øyene skal styrkes med tanke på ulike aktiviteter, samtidig som naturgrunnlag, biologisk mangfold og kulturminner blir ivaretatt
5. Oslo skal opprettholde sin posisjon som verdens vinterhovedstad
6. Oslo skal gi gode muligheter til å utøve og oppleve toppidrett

Kommunemålet og de overordnede arbeidsmålene kan videre brytes ned til effektmål som i større grad er kvantifiserbare, og enklere å koble til aktørene i kommunen som har størst innvirkning på og ansvar for måloppnåelse.

6.5 Effektmål

I og med at tidligere planer for idrett og friluftsliv også er blant bakgrunnsdokumentene i målanalysen, er det et relevant utgangspunkt å se hvordan effektmål er håndtert tidligere.

6.5.1 Effektmål i tidligere planer

Effektmål i tidligere planer er formulert på litt ulike måter.

På idrettsfeltet var det i Bymiljøetatens forslag til plan for 2013–2016 tre arbeidsmål:

- Anleggsdekningen skal bedres
- Aktivitetsnivået skal økes
- Rehabilitering og vedlikehold av anlegg skal prioriteres

For friluftsliv var det i større grad formulert strategier og prioriteringer:

Strategier:

-blågrønn struktur...turveinett og kyststier
- Opprettholde....friområder
- Tilrettelegge etter befolkningens behov
- Prioritere områder og aktiviteter for barn og unge
- Gjenåpne vassdrag
- Invitere frivillige og brukere til medvirkning
- Motivere til mer friluftsliv
- Ta vare på naturen som kilde til opplevelse og bruk

Prioriteringer:

Hvem:

1. Inaktive, barn/unge, eldre og folk med funksjonsnedsettelse
2. Andre grupper

Hva:

1. Rehabilitering (av friluftsanlegg)
2. Erverv og opparbeiding av nye anlegg

Hvilke områder:

1. Nær boområdene
2. Lenger unna boområdene

I endelig plan (Oslo kommune, 2012) utarbeidet av byrådet var målsettingene for idrett og friluftsliv slått sammen, benevnt som arbeidsmål:

- Sikre en god geografisk fordeling av anleggene
- Legge til rette for en bredde i anleggstilbudet med vekt på nye idretter og idretter i utvikling
- Rehabilitering og vedlikehold av anleggene skal prioriteres
- Legge til rette for flere anlegg for uorganisert aktivitet
- Utarbeide en melding til bystyret om bad/svømmehaller som vil se på behovet og mulighetene for utvikling av badetilbudet og anleggssituasjonen for bad/svømmeanlegg
- Prioritere tiltak som bidrar til å skape sammenhengende grønt/friluftskorridorer fra sentrum til Marka
- Prioritere tiltak som kan redusere konflikten mellom ulike brukergrupper av Marka og grøntområder
- Legge til rette for at Oslo kan være vertsby for store nasjonale og internasjonale idrettsarrangementer, ved at Oslos hovedarenaer tilfredsstiller krav til gjennomføring av toppidrettskonkurranser og myndighetenes krav til sikkerhet
- God ivaretagelse og drift av Holmenkollen og Bislett stadion
- Ferdigstille manglende lenker i turvegnettet, særlig langs vassdrag og andre grøntkorridorer
- Sørge for et oppdatert og velfungerende sti- og løypenett, med avlastningstraseer i områder med stor og variert bruk, f.eks. Sognsvann-Ullevålseter. Dette kan også bidra til å skille ulike brukergrupper, som syklende og gående
- Videreføre arbeidet med en sammenhengende kyststi fra Lysaker til Ljansbruket, herunder oppfølging av det vedtatte strandsoneprojektet
- Opprettholde det gode samarbeidet med Oslo idrettskrets og friluftsansisasjonene

Den viktigste forskjellen mellom opprinnelig og endelig plan er kanskje at målene knyttet til aktivitet ikke er prioritert i den endelige planen.

Ettersom målene er formulert som arbeidsmål, og ettersom flere av målene ikke har noen klare indikatorer for måloppnåelse, er det krevende å gjennomføre en konkret evaluering av måloppnåelsen. Evaluering er et minimumskrav i Kulturdepartementets veileder for planer for idrett og friluftsliv, og en evaluering av måloppnåelse og resultater vil inngå i behovsplanen som skal utarbeides vinteren 2015.

6.5.2 Forslag til effektmål

Basert på kommunemålet, de seks arbeidsmålene og øvrig grunnlagsdokumentasjon er det i KVVU-arbeidet vurdert mulige effektmål for perioden 2016-2026.

Veileder for KVVU forutsetter at effektmål skal være målbare. Hvis effektmålene skal gjelde for en sektor, over tid, kan det være behov for å formulere et effektmål som angir en retning samt en kvantifisering som er mer kortsiktig, og som eventuelt kan rulleres hyppigere.

Som drøftet tidligere kan det være aktuelt å etablere effektmål knyttet til folkehelseperspektivet, men avgrenset til den delen av folkehelsebegrepet som har en direkte sammenheng med fysisk aktivitet/inaktivitet i befolkningen, og som også inngår i Oslo kommune, Helseetatens indikatorer.

Effektmål knyttet til aktivitet

Kvantitative effektmål på aktivitetsnivå kan være direkte:

- Antallet som oppfyller helsemyndighetenes aktivitetsanbefaling
- «Telling», for eksempel antallet som sykler eller går til jobb/skole

Eller mer indirekte:

- Antallet medlemskap i friluftsansjoner og idrettslag, antallet medlemskap i treningskjeder

De direkte målene er naturlig nok mest treffsikre, men har den ulempen at de krever relativt omfattende og ikke minst konsistente (gjentatte) undersøkelser for å verifisere resultater med stor sikkerhet. I gjennomgang av grunnlagsdokumentasjonen er det avdekket at det ikke er mangel på undersøkelser på feltet, men det er sjelden at undersøkelser gjennomføres på en konsistent måte over flere år slik at tendenser blir helt klare.

Det anbefales likevel at det etableres direkte målbare aktivitetsmål, men at disse i så fall forutsettes forankret hos alle relevante etater og hos alle sentrale interessenter, før det igangsettes omfattende målinger. Gitt at målene forankres og målemetoder er avklart, anbefales følgende formulering:

Andelen av Oslos befolkning som oppfyller myndighetenes aktivitetsanbefaling skal økes

De eksakte måltallene bør rulleres hvert 2. eller 4. år, med realistiske kvantitative mål for befolkningen og eventuelle undergrupper (aldersgrupper, kjønn, bydeler eller liknende).

Som nevnt tidligere er det et betydelig aktivitetspotensial knyttet til hverdags-transport, og dette er behandlet blant annet i Oslos sykkelstrategi 2015-2025, der det er konkrete mål om en betydelig økning av antallet sykkelreiser i Oslo. I sammenheng med dette kan målområdet utvides noe ved også å inkludere gående:

Antallet som går/sykler til jobb/skole/fritidsaktiviteter skal økes

I tillegg til at idrett og friluftsliv er vesentlig for generell fysisk aktivitet, gir friluftsliv og idrett etter alt å dømme positive bidrag til psykisk helse. I ulike kilder, blant annet TNS Gallup Miljøbarometeret (TNS Gallup, 2010), fremheves sammenhengen mellom tilgangen til friluftsområder, grønne lunger og så videre, og muligheten for å oppleve stillhet, ren natur, utsikt og andre naturopplevelser som betydningsfull. Idrett og friluftsliv fremheves også som en arena for inkludering, sosialisering og derigjennom et grunnlag for god psykisk helse, ikke minst for barn og ungdom.

Effektmål for disse sammenhengene kan være noe mer krevende å formulere og følge opp enn det som gjelder for fysisk aktivitet, og folkehelseindikatoren til Helseetaten gir heller ikke noen direkte parameter på dette. Men hvis sammenhengen mellom friluftsliv og naturopplevelser forutsettes (uavhengig av graden av fysisk aktivitet), kan det settes effektmål knyttet til befolkningens bruk av friområder/friluftsområder:

Andelen av Oslos befolkning som benytter friluftsområder/friområder på regelmessig basis skal økes, og samlet bruksfrekvens skal øke

Effektmål knyttet til idrettsanlegg

Det er også relevant å formulere effektmål knyttet til anlegg og arealer. Dette kan gjøres for eksempel være:

- Antall/areal/timer per hode/avstand/tilgjengelighet
- Bredden i tilbudet det er tilrettelagt for
- Kapasitetsutnyttelse

På anleggsnivå kan det tenkes en rekke ulike mål og indikatorer. Hvis målet fortsatt skal være at «anleggsdekningen skal bedres», bør det formuleres et operasjonelt mål i tilknytning til dette, og det mest nærliggende synes å være å koble dekningen til befolkningsveksten:

Anleggsdekningen skal som et minimum følge befolkningsveksten

Dette kan synes som et nøkternt mål, og ikke et mål å strekke seg etter. Den budsjettmessige konsekvensen av dette er nærmere drøftet i kapittel 8, og viser at måloppnåelse vil kreve betydelig prioritering av sektoren fra kommunens side.

For å operasjonalisere dette målet kan anleggsdekningen eventuelt brytes ned i ulike anleggsflater, og eventuelt ulike geografiske soner, men denne type effektmål er trolig mest relevant på aggregert nivå, og så kan andre føringer være viktigere på kort sikt på begrensede områder.

Effektmål knyttet til arealer for friluftsliv i byggesonen

Innenfor mindre geografiske områder er det trolig blågrønn infrastruktur/turveier/ nærmiljøanlegg/lavterskeltilbud som er mest vesentlig (Miljøverndepartementet, 2013). Et relevant effektmål vil derfor være:

Utbyggings- og transformasjonsområder skal inneholde aktivitets- og grøntstruktur i henhold til en definert standard

Dette kan operasjonaliseres som i forslag til kommuneplan der normen nedfelt i § 12.3 sier noe om avstander mellom boliger og parker/grøntstruktur. Noe generalisert kan dette formuleres som:

Avstand mellom bolig og mindre park/grøntstruktur i indre by skal ikke overstige 250m gangavstand

Avstand mellom bolig og større park/grøntstruktur skal ikke overstige 500m gangavstand

Tilsvarende formulering kan overføres til nærmiljøanlegg:

Avstand mellom bolig og nærmiljøanlegg (idrett) skal ikke overstige 250 m gangavstand

Disse målene kan etterstrebes i generell planlegging og utvikling av nye boligområder og transformasjonsområder. I etablerte deler av byen er det en del områder som ikke tilfredsstiller disse målene, og lokale forhold medvirker til om det er vesentlig eller realistisk å gjøre noe med dette. For prosjektinitiativene som er aktuelle i etablerte områder kan måltallene være et grunnlag for prioritering. På overordnet nivå kan utviklingen følges gjennom mål som:

Andelen som har tilgang til tilfredsstillende blågrønn struktur innen definerte avstander skal øke/opprettholdes

Dette er et måltall som er operasjonalisert i ulike sammenhenger, blant annet i søknad om grønn hovedstad og i temakart (blågrønn struktur) i kommuneplanen. Disse eksemplene viser at det er vesentlig at det måles konsistent, da det for eksempel blir store utslag om man måler gangavstand eller luftlinje og om man baserer seg på faktiske grøntområder eller kun planmessig sikrede grøntområder. En oppfølging på dette målet krever trolig et relativt tett og ressurskrevende samarbeid med Plan- og bygningsetaten.

En annen måleparameter som er fremkommet som vesentlig innenfor byggesonen kan formuleres slik:

Investeringer i turveinettet skal bidra til mer sammenhengende turveier (med konkretisering av lenker innenfor 1-4-årsperioden)

Det vil trolig være mest effektivt å måle faktiske turveikilometer og faktiske forbedringer ved sammenknytning av turveier.

Effektmål knyttet til Marka og fjorden

For de store friluftsområdene, som i Oslo er kjennetegnet av Oslomarka og fjorden, er det noe mer krevende å sette opp kvantifiserbare effektmål.

For Markas del kan målbare størrelser knyttes til om Markagrensen røres eller ikke. At Markagrensen skal bevares har lenge vært og synes fortsatt å være et omforent mål. Det har blant annet i 2014 vært en del diskusjon om hva bevaring faktisk betyr. Dette er eksemplifisert blant annet gjennom kommuneplanens forslag til aktivitetssoner som i større grad skal gi rom for fysisk tilrettelegging, nye forslag til verneområder som begrenser aktivitetsmuligheter og brukskonflikter mellom ulike grupper, som for eksempel gående og syklende.

Samlet kan dette oppsummeres i en målformulering som for eksempel:

Marka skal bevares, og blant annet gjennom sonering av ulike områder skal forventningene knyttet til ulike hensyn ivaretas

En slik målsetting er vanskelig å evaluere over tid, mulige indikatorer kan være:

- Areal i Marka som faktisk blir utbygd (skal i prinsippet være null)
- Konfliktnivå knyttet til bruk og vern (indikator er vanskelig å definere)
- Faktisk ivaretagelse av naturmangfold

Fjorden har mange av de samme utfordringene, supplert med at tilgangen er en begrensende faktor. Som i Marka er det også en del konflikter mellom ulike brukergrupper, blant annet «myke og harde trafikanter», som for eksempel badende, padlende, båt- og skipsførere. Det er også i siste periode kommet forespørsler fra nye brukergrupper som for eksempel vannscooterinteresser.

Dette kan søkes oppsummert i en liknende formulering som for Marka;

Fjordflatene skal være tilgjengelige for rekreasjon og aktiviteter innenfor lover og regler som gjelder. Gjennom sonering av ulike områder skal det legges til rette for ulike brukergrupper og hensyn.

Mulige indikatorer kan være:

- Antall badeplasser eller areal for offentlige badeplasser
- Allment tilgjengelige turveier/stier langs fjorden og på øyene (målt i meter/km)
- Antall allment tilgjengelige plasser for utsetting av båt, kano, kajakk

Felles for Marka og fjorden er at de viktigste utfordringene ikke er knyttet til ressurstilgang med tanke på investering, drift og vedlikehold, men i vel så stor grad balansering mellom ulike hensyn.

Andre (mulige) effektmål

Oslo ønsker å profilere seg som verdens vinterhovedstad, og dette kan i stor grad knyttes til store internasjonale idrettsarrangementer. Holmenkollen er et av Oslos viktigste turistmål og bidrar til at Oslo er et mål for tilreisende, både som ren turistattraksjon og som tilskuerarena (for eksempel i tilknytning til arrangementer som VM i nordiske grener (2011) og VM i skiskyting (2016)). Holmenkollen har vært den viktigste arenaen for kommunale investeringer de siste 10 årene, og nytten av disse investeringene er i vesentlig grad knyttet til turisme og internasjonale arrangementer. Mulige indikatorer kan være:

- Antallet store internasjonale arrangementer
- Antall tilskuere på store internasjonale arrangementer
- Antall besøkende turister

Knyttet til toppidrett kan det også etableres effektmål, gitt at dette har tilstrekkelig prioritet. Toppidrett er mindre fokusert i nyere kommunale dokumenter, men både statlige dokumenter og tidligere kommunale plandokumenter har målformuleringer knyttet til utvikling av toppidrett.

I praksis ser man at toppidretten tiltrekker seg kommunal innsats, for eksempel i forbindelse med tilrettelegging for nye fotballarenaer. I en fremtidig drøfting av kravene til for eksempel ny ishockeyhall på Jordal, vil toppidrettens behov være vesentlig for endelig løsning. Det bør derfor vurderes å etablere effektmål knyttet til i hvilken grad det er prioritert at Oslos befolkning skal kunne utøve toppidrett og i hvilken grad Oslos befolkning skal kunne oppleve toppidrett. Dette kan eventuelt videreføres i en diskusjon om mangfold eller prioriterte idretter. Som et utgangspunkt foreslås derfor formuleringen:

Oslos innbyggere skal kunne utøve og oppleve toppidrett

Dette målet kan kobles opp mot mulige indikatorer som for eksempel:

- Deltakelse på topp nasjonalt nivå (for eksempel lag i toppdivisjon i sentrale lagidretter)
- Treningsmuligheter for unge som vil satse

Ytterligere målformuleringer som er hentet fra tidligere dokumenter og/eller interessentdialog og som bør prioriteres kan være:

- *Porteføljen (tilbudet) skal reflektere mangfoldet i befolkningens behov og interesser*
- *Det skal være tilgjengelige og attraktive nærmiljøanlegg/arealer i tilknytning til skole/boligområder*
- *Anlegg som det brukes penger på (investering, rehabilitering, drift og vedlikehold) skal være i bruk/være etterspurt. Områder med kapasitetsmangel (kø) skal prioriteres.*
- *Kapasitetsutnyttelse på anlegg: Anleggene skal ha minst (et gitt antall) prosent/timers utnyttelse (i aktuelle sesonger)*

Det første punktet er i interessentdialogen framkommet som et viktig prinsipp som har vært og fortsatt skal være viktig for Oslo. Dette kan for eksempel følges opp gjennom brukerundersøkelser, slik at nye behov også kan avdekkes og eventuelt prioriteres.

Det andre punktet er delvis dekket (så langt det gjelder bolig) i forrige avsnitt, og sammenhengen mellom skole og idrett/aktivitet blir nærmere drøftet i kapittel 8. I kapittel 8 drøftes også kriterier for porteføljestyring og effektiv ressursutnyttelse videre. Det tredje og fjerde punktet betraktes som krav/prioriteringskriterier som følger av overordnede mål og prinsipper om effektiv bruk av offentlige ressurser.

Mål knyttet til brukertilfredshet

Brukertilfredshet (med anlegg, arealer, tilbud) har ikke vært et eksplisitt uttalt mål i tidligere planer. Dette er imidlertid benyttet som et oppfølgingsmål i BYMs tildelingsbrev (Oslo kommune, 2014f) og tertialrapportering og kan, med presise spørsmål og konsistente spørsmål og målinger, være egnet som effektmål.

Overordnet kan det settes mål knyttet til brukertilfredshet (som forutsetter spørreundersøkelser eller liknende), med effektmål som:

Andel av befolkningen i Oslo som er fornøyd eller meget fornøyd med friluftsmulighetene i byen skal øke

Bymiljøetaten har allerede etablert et system for brukerundersøkelser som dekker vesentlige deler av de forholdene som er relevante. Undersøkelsen i 2014 dekker både hvordan anlegg og arealer oppfattes (tilfredshet med tilrettelegging) og gir svar på bruksmønster og aktivitet (Oslo kommune, 2014b), se kapittel 5.

Tilfredshetsmål på de ulike områder bør vurderes nærmere for hver rulleringsperiode, og målingene kan også benyttes til å prioritere innsats mot de områder som publikum er mindre fornøyd med, forutsatt at de også oppfattes som viktige/mye brukt.

I siste periode er mål for brukertilfredshet benyttet i styringsdialogen mellom MOS og BYM, mens de øvrige mål i tidligere planer har vært mindre vektlagt. Det er vesentlig at (effekt)mål blir benyttet mest mulig konsistent i ulike deler/fora knyttet til eierstyring. Mål i behovsplanen bør sammenfalle med mål i tildelingsbrev og rapportering, slik at det blir en reell oppfølging og evaluering av målene i behovsplanen.

Med brukertilfredshetsmålinger som er treffsikre og konsistente over tid kan vesentlige deler av måloppnåelsen fanges opp gjennom slike målinger.

Oppsummering effektmål

Oppsummert anbefales følgende prioriterte effektmål knyttet til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i et 10-årsperspektiv:

Andel innbyggere som er svært fornøyd/fornøyd med frilufts- og idrettsmuligheter i Oslo skal økes

Anleggsdekningen skal som et minimum følge befolkningsveksten

Utbyggings- og transformasjonsområder skal inneholde nærmiljøanlegg og blågrønnstruktur innenfor gangavstand (250m/500m)

Gitt en tilstrekkelig tilslutning på tvers av etater og organisasjoner, og en vilje til å drive konsistent målevaluering, anbefales også målsettinger på aktivitet:

Andelen som oppfyller myndighetenes aktivitetsanbefaling skal økes

Antallet som går/sykler til jobb/skole/fritidsaktiviteter skal økes

Sistnevnte mål avhenger i stor grad av arbeidet med å utvikle trygge gang- og sykkelveier. Målet tas med da det antas at et betydelig potensial knyttet til å nå aktivitetsmålet (førstnevnte), ligger i å benytte transporttiden i dagliglivet til fysisk aktivitet.

Mer spesifikke, kvantifiserte mål bør settes på 2-4 års sikt, etter hvert som planer skal rulleres og evalueres, og i takt med konsistente målinger der dette er relevant.

I tillegg til målene nevnt i oppsummeringen over bør det fastlegges effektmål knyttet til ivaretagelse av Marka, fjorden, arrangement, turisme og toppidrett, som skissert i tidligere avsnitt i dette kapitlet. På noen av disse målområdene er det noe mer krevende å definere klare målekriterier, og for andre er det noe mer uklart hvor høy prioritering de har. Målene på disse områdene foreslås derfor presisert nærmere i behovsplanen etter en nærmere forankring av målene som er skissert her.

6.6 Resultatmål

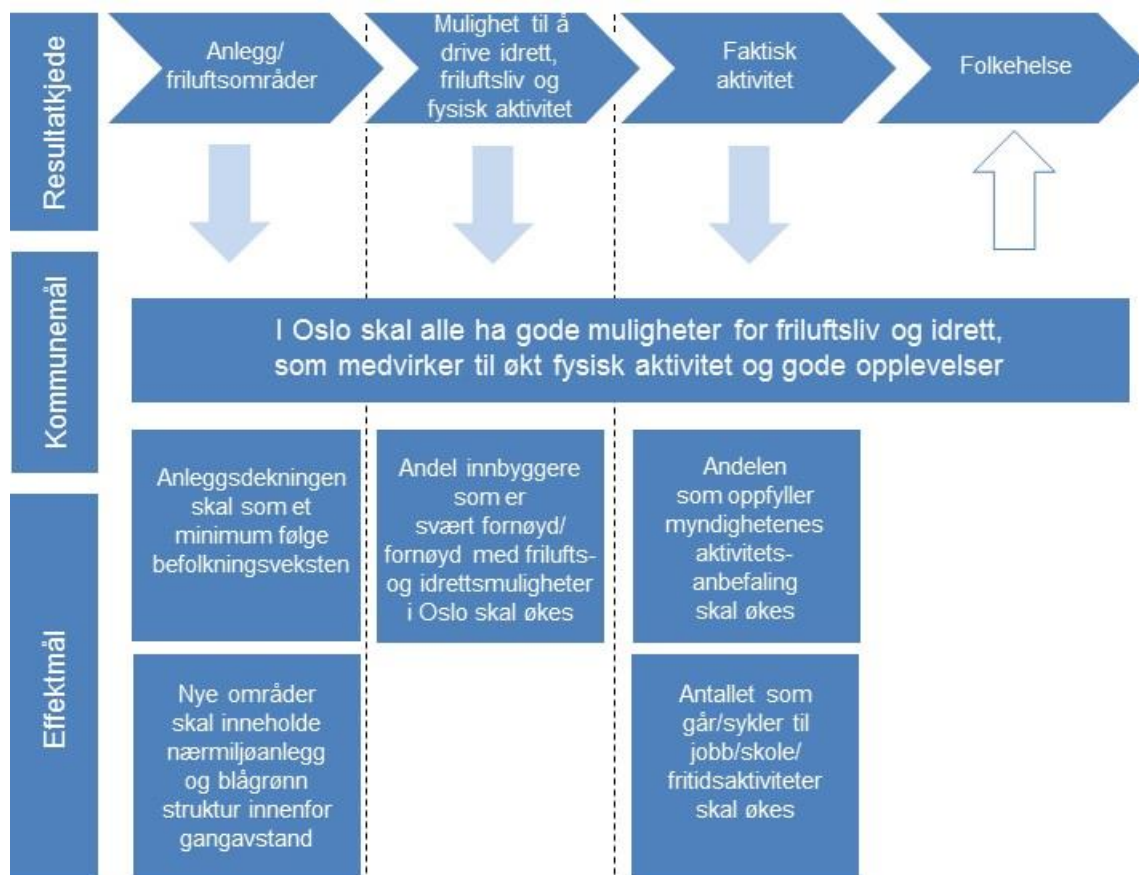
Resultatmål er i henhold til KVV-veileder (og generell prosjektledelsesmetodikk) vesentlig for prioritering av måleparametere som kostnad, framdrift og kvalitet. I en stor portefølje av prosjekter er det unaturlig å predefinere dette og fastslå at kostnad, kvalitet eller framdrift skal prioriteres på samme måte i alle prosjekter.

Selv om enkeltprosjektenes resultatmål må fastsettes i det enkelte prosjekt, er det mulig å fastlegge noen føringer for hvordan resultatmål bør innrettes i prosjektene. For noen prosjekter kan «olympiske datoer» være første prioritet, for eksempel hvis det er gitt at anlegget skal stå ferdig til en gitt dato og et stort arrangement.

Generelt bør det være et kostnadsfokus for å få mest mulig ut av hver krone. For ordinære kommunale anlegg og arealer vil det være en del kvalitetskrav som ligger fast, og for alle anlegg en del forskriftskrav. Disse kravene kan i en del tilfeller overgå primærinteressentenes forventninger, og noen vil hevde at kvalitet blir prioritert framfor kostnad.

6.7 Målbildet

Ovenstående drøfting kan oppsummeres i følgende anbefalte målbilde:



Figur 6-9 Målbildet knyttet opp mot resultatkjeden

Figuren viser sammenhengen mellom resultatkjeden, kommunemål og effektmål. Resultatkjeden er opphavet til kommunemålet. Som tidligere diskutert er folkehelsebegrepet vidt, og inkluderer langt flere faktorer enn fysisk aktivitet. Sånn sett er det ikke en direkte forbindelse mellom folkehelsenivået i verdikjeden og det foreslåtte kommunemålet. Som den hvite pilen indikerer, er det likevel en sammenheng mellom kommunemålet og Oslos folkehelse.

Effektmålene som er plassert under «Faktisk aktivitet»-nivået i resultatkjeden er de som er angitt sist i kapittel 6.5, og som også er knyttet til forutsetninger utenfor BYMs ansvars-områder. Denne delen av figuren viser altså at arbeidet innenfor idretts- og friluftslivsområdet kun kan oppnå måloppnåelse utover «Mulighet til å drive idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet» hvis det etableres tilstrekkelig tilslutning på tvers av etater og organisasjoner.

6.8 Mer effektiv styring av porteføljen

Ved å vri litt på definisjonen er det også mulig å drøfte resultatmål/effektivitetsmål på porteføljenivå. På porteføljenivå er det på enkelte områder registrert et forbedringspotensial som kan drøftes. Gjennomgang av tidligere planer tyder på at det er relativt uklar (eventuelt dårlig/liten) sammenheng mellom det totale handlingsprogrammet og ferdigstilte prosjekter, samtidig som det er ferdigstilt en del prosjekter som aldri var prioritert eller nevnt i handlingsprogrammet. Dette kan indikere at det både blant eksterne interessenter og internt i kommunen jobbes med prosjekter som ikke blir realisert, det vil si lite målrettet ressursbruk.

Gitt at det er mulig å komme fram til en mer konsistent og omforent prioritering av tiltak i behovsplanens handlingsprogram, kan det settes et effektivitetsmål som er knyttet til graden av oppfølging av prosjekter i handlingsprogrammet:

Prosjekter i handlingsprogrammet skal prioriteres

I tillegg bør det være et fokus på effektiv/bevisst bruk av andre finansieringskilder:

Det skal legges til rette for at spillemidler, stiftelsesmidler, private investeringer/-sponsorer og dugnadsarbeid kan bidra til at den samlede rammen for investeringer kan økes.

Eventuelt: Andel av finansieringen fra andre aktører enn kommunen (spillemidler, dugnad etc.) skal økes

Sistnevnte er aktualisert med byrådets forslag i tilleggsinnstillingen der det foreslås økt bistand fra kommunen for anlegg som realiseres privat. I denne sammenheng kan det oppstå et prioriteringsdilemma mellom for eksempel et middels høyt prioritert behov, som nesten er fullfinansiert privat, og et enda høyere prioritert behov, som krever større kommunal investering, relativt sett. Det vil da bli nødvendig å definere en prioritering mellom «mest mulig per kommunal krone» eller behovsprioritering per tiltak, uavhengig av belastning på kommunale budsjetter.

7 Krav

I henhold til Oslo kommunes KVV-veileder (Oslo kommune, 2011) skal kravdokumentet etablere de overordnede kravene til selve løsningen og gjennomføringen av denne. På samme måte som for målanalysen er det også i kravanalysen nødvendig å vurdere krav på ulike nivåer. Veilederens kravkapittel er formulert med tanke på enkeltprosjekter. Vår analyse gjelder tilbudet for en hel sektor, og krav må drøftes på flere nivåer:

- For enkeltprosjekter kan metodikken benyttes direkte, ved at det defineres løsningsnøytrale krav, det vil si krav som muliggjør at et gitt behov kan løses på alternative måter, hvis prosjektet besluttet videreført.
- Ved fokus på en hel portefølje av eksisterende tilbud, kan det stilles krav til hele porteføljen eller deler av denne. I praksis vil det legges mest vekt på tiltak som endrer porteføljen i relativt sett små skritt.

Ethvert prosjekt bør i prinsippet vurderes både isolert som nevnt over (krav til løsning), og i et porteføljeperspektiv for å vurdere hvordan prosjektet samsvarer med krav til porteføljen på overordnet nivå.

Med fokus på eksisterende portefølje kan det stilles krav til de tilbudene som man velger å videreføre. Dette gir dermed også grunnlag for å ta rasjonelle beslutninger om avvikling av tilbud som det ikke er grunnlag for å videreføre.

7.1 Krav til porteføljen

Krav til tilbudet/porteføljen kan avledes av basisbehovet i sektoren. Kravene kan for eksempel karakteriseres gjennom krav til total kapasitet eller antall anlegg, som igjen brytes ned i geografiske soner og/eller i ulike deltilbud. I tillegg til krav som avledes av basisbehovet, kan det defineres krav som avledes/påvirkes av andre sektorer, for eksempel krav til lokalisering/transportmuligheter.

I motsetning til en del porteføljer i andre sektorer der porteføljeteori benyttes aktivt (eksempelvis aksjeporteføljer eller kommersielle eiendomsporteføljer), er det som nevnt over en relativt begrenset mulighet til å endre porteføljen over tid. Det er for eksempel lite aktuelt å selge eller flytte alle idrettshaller eller parker, selv om de teoretisk sett kunne hatt mer nytte om de lå plassert annerledes. Eksisterende strukturer er derfor viktige premisser, og selv innenfor et perspektiv fram til 2026, er det urealistisk å se for seg drastiske endringer i porteføljens sammensetning. Det mest interessante spørsmålet er hvordan porteføljen kan optimaliseres, det vil si gi mer nytte, innenfor realistiske rammer for kostnader og tid.

Et annet moment er at omfanget av midler som blir investert i idretts- og friluftslivsektoren ikke styres direkte av det absolutte behovet innenfor sektoren (som i skolen), men er sterkt påvirket av tilgjengelige midler. Dette stiller store krav til systemet for prioritering av prosjekter, slik at beslutninger kan tas på et riktig grunnlag når budsjett vedtas.

Ved endringer av tilbudet (forslag til nye prosjekter), kan det stilles grunnleggende krav til prosjektet/tiltaket (for at det skal være aktuelt), og det kan også utvikles kriterier som kan benyttes for en prioritering mellom ulike prosjekter/tiltak. Dette kan omfatte krav til alle relevante deler av resultatkjeden, slik at sammenhengen mellom investering, drift, vedlikehold og faktisk aktivitet kan sikres. En nærmere drøfting av dette perspektivet er tatt inn i kapittel 7.4.

Basert på de foreslåtte målene i kapittel 6, kan de viktigste kravene til porteføljen på idretts- og friluftsområdet struktureres som følger:

Mål	Krav
Anleggsdekningen skal som et minimum følge befolkningsveksten	Prosjekter som utredes og prosjekteres må samlet generere en kapasitet som tilsvarer befolkningsveksten, og langsiktig økonomiplan må innrettes i tråd med dette for alle deler av resultatkjeden
Andel innbyggere som er svært fornøyd/fornøyd med friluft- og idrettsmuligheter i Oslo skal økes	Områder med lav brukertilfredshet og stor betydning skal prioriteres ved vurdering av nye prosjekter/tiltak
Utbyggings- og transformasjons områder skal inneholde nærmiljø-anlegg og blågrønnstruktur innenfor gangavstand (250m/500m)	Relevante aktører må samhandle slik at alle deler av verdikjeden er på plass til rett tid (kommuneplan, reguleringsplan, erverv, utbyggingsavtaler/- anleggs-investeringer osv. se nærmere redegjørelse i kapittel 8)
Andelen som oppfyller myndighetenes aktivitetsanbefaling skal økes	Virkemidler må settes inn der de har mest effekt
Andelen som går/sykler til jobb/skole/fritidsaktiviteter skal økes	Virkemidler må settes inn der de har mest effekt

Figur 7-1 Mulig krav til porteføljen på idretts- og friluftsområdet

Som det framgår av tabellen (kravkolonnen) må en del forhold avklares før det er relevant eller mulig å stille konkrete krav. Dette drøftes nærmere i kapittel 8.

7.2 Krav til enkeltprosjekter

Ved gjennomføring av enkeltprosjekter må det selvfølgelig også stilles krav til selve anlegget eller arealet som skal bygges/etableres. For mange anlegg/arealer er kravene til en viss grad predefinert.

Eksempelvis er de fleste arenaer for ballidrett og friidrett relativt predefinert. For andre typer idrettsarenaer er det mer åpent. Dette gjelder kanskje i størst grad for nye idretter, hvor det ikke er etablerte krav eller standarder, som krav til en skatehall eller et parkouranlegg, og for anlegg som er mer unike/sjeldne.

Enkeltprosjekter vil også være gjenstand for krav fra andre sektorer i kommunen eller lover/forskriftskrav. Dette kan for eksempel være Oslo kommunes krav til energieffektive løsninger (passivhus), eller generelle krav/forskrifter knyttet til for eksempel universell utforming.

Som nevnt under kapittel 6 kan det også stilles krav til rasjonell økonomisk ressursbruk, for eksempel krav til smart drift/rasjonell FDV.

Denne utredningen drøfter ikke videre krav i et enkeltprosjektperspektiv. Slike krav forutsettes avklart i arbeidet med hvert enkelt prosjekt, gjennom konseptvalgutredninger (for større prosjekter) og i programmering/ bygging. I kapittel 8 drøftes imidlertid potensialet for å benytte standard kravspesifikasjoner (som for skoler) noe nærmere.

7.3 Krav til prosess

Det er også en del andre krav som er relevante uavhengig av om det er snakk om enkeltprosjekter eller større eller mindre deler av porteføljen. Dette gjelder spesielt prosesskrav, som omhandler hvordan man både arbeider med portefølje og enkeltprosjektene. Fra ulike hold er det definert eller antydnet ulike mål eller krav knyttet til forskjellige prosesser.

- I arbeidet med KVV og Behovsplan 2016-2026 er det lagt opp til en prosess der interessenter medvirker både i strategidiskusjon og etter hvert i prioriteringsprosesser. Målet med dette er å etablere en felles plattform for sentrale strategiske valg og å bidra til at det er større samsvar mellom interessentenes prioriteringer og kommunens egne prioriteringer. Dette skal igjen bidra til at prosjekter utredes, prosjekteres og realiseres etter en omforent og kjent prioritering. Særlig innenfor et bredt og uoversiktlig felt med lav grad av lovpålagt virksomhet, kan medvirkning i seg selv være et gode i forhold til brukertilfredshet, i tillegg til at medvirkning trolig bidrar til riktigere prioriteringer.
- Medvirkning i enkeltprosjekter er også vesentlig, men dette forutsettes avklart nærmere i hvert enkelt prosjekt.
- Et annet prosesskrav er knyttet til kommunale beslutningsprosesser og kommunens investeringsregime. Effektiv portefølje- og prosjektledelse i henhold til regimet er vesentlig både for kvaliteten på beslutningene og ekstern kommunikasjon og forventingsstyring.

I kapittel 8 drøftes det nærmere hvordan kommunens investeringsregime kan kombineres med forslag til klarere kriterier for prioritering av prosjekter i porteføljen.

7.4 Kravspesifikasjon for prioritering av tiltak

Gitt porteføljens karakter (etablerte anlegg og arealer) er det mest interessante spørsmålet hvordan nye tiltak kan bidra til å gjøre porteføljen mer nyttig. I denne sammenhengen er det primært krav til de prosjektene som skal prioriteres, en form for kravliste/-spesifikasjon, som er det mest relevante. En kravspesifikasjon må ta utgangspunkt i mål og krav for porteføljen, enkeltprosjekter og prosesser, men må være mer operativ som beslutningsverktøy.

En kravliste/spesifikasjon kan tenkes benyttet på to nivåer:

1. Som kvalifikasjonskrav
2. Som prioriteringskriterier

På første nivå kan man tenke seg at prosjektene sjekkes ut i forhold til relevante minimumskriterier avledet av målene. Hvis prosjektene tilfredsstillir minimumskriteriene, er prosjektet «kvalifisert» for prioritering/videreføring. På neste nivå kan det tenkes etablert kriterier som gjør det mulig å skille objektivt mellom prosjekter som alle er kvalifisert på første nivå. Disse kriteriene er det kanskje noe mer komplisert å etablere. Hvor langt dette kan trekkes i praksis bør baseres på en iterativ tilnærming.

St meld 26 (2011-2012) Den norske idrettsmodellen (Kulturdepartementet, 2012) legger til grunn at prioriteringer på dette området i hovedsak er et kommunalt/fylkeskommunalt anliggende. Meldingen lister imidlertid opp noen kriterier som anbefales å ligge til grunn for prioriteringen:

- Brukspotensial; særlig blant barn og ungdom, men også for egenorganisert aktivitet for alle aldersgrupper.
- Anlegg med lav dekningsgrad; med dette menes anlegg med stort eller middels stort brukspotensial som det finnes relativt få av på landsbasis.

-
- Flerbruksmuligheter; det vil si anlegg som enten kan benyttes av ulike idretter og aktiviteter og/eller kan benyttes av andre grupper, eksempelvis skolen, på tidspunkt hvor idretten eller andre primære brukergrupper ikke benytter anlegget.
 - Mangfold i aktivitetstilbudet; gjennom anleggsutbyggingen skal det stimuleres til et mangfoldig aktivitetstilbud for befolkningen.

Det legges til grunn at den statlige anleggspolitikken både skal ta hensyn til idrettens behov for anlegg som er spesielt tilrettelagt for konkurranseaktivitet, og til behovet for anlegg til egenorganisert fysisk aktivitet

Disse kriteriene vurderes i stor grad å være i samsvar med Oslo kommunes føringer, og kan suppleres med særskilte føringer for Oslo. Særskilte føringer for Oslo kan for eksempel være:

- Anlegg/arealer med «riktig beliggenhet» ut fra et transportperspektiv (kollektivtilgjengelighet, gang/sykkel osv.)
- Anleggs/arealkategorier med dokumentert underkapasitet (det vil si «kø» av potensielle brukere)
- Fleksibilitet, det vil si anlegg/arealer som lett kan omstilles til andre behov
- Anlegg/arealer som særlig stimulerer til aktivitet hos inaktive
- Samsvar mellom investeringsressurser og midler til vedlikehold og primær aktivitet
- Anlegg/arealer som passer inn i forhold til realistisk arbeidsdeling mellom kommunal og frivillig sektor

Minimumskrav og eventuelt prioriteringskriterier drøftes nærmere i kapittel 8.

8 Strategiske alternativer

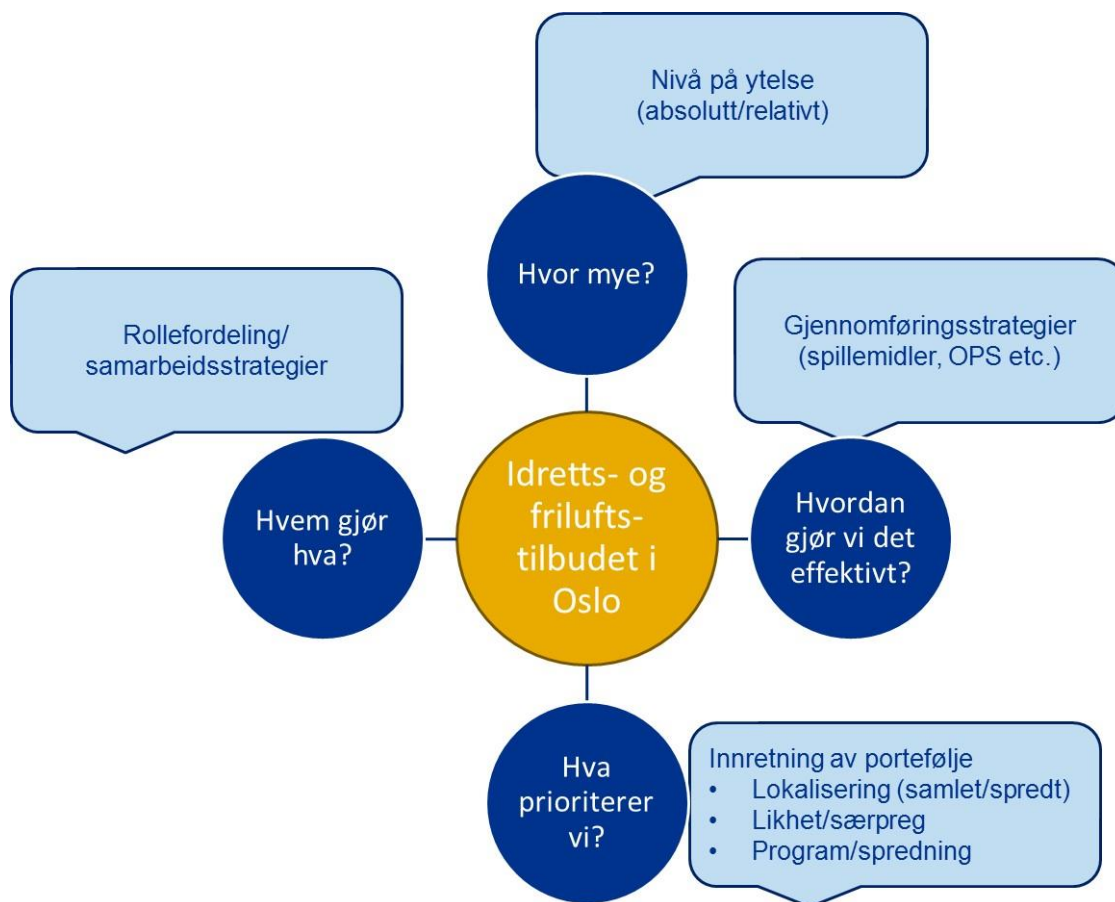
8.1 Metodisk tilnærming

I henhold til KVVU-veilederen skal det utredes et nullalternativ og et antall relevante, ulike konsepter. Arbeidet i denne KVVUen har bestått av å utrede langsiktige behov og strategier på sektornivå. Det synes derfor mer hensiktsmessig å diskutere ulike strategiske tilnærminger som kan bidra til å dekke behov og nå målene som settes for sektoren.

Som det også framgår av oppdragsbestillingen fra MOS, er det flere ulike dimensjoner som kan gjøres til gjenstand for ulike strategiske tilnærminger. De strategiske dimensjonene er i stor grad uavhengig av hverandre, og det er derfor lite hensiktsmessig å definere et mindre antall teoretiske konsepter (kombinasjoner av strategier). Alternativanalysen omfatter å vurdere endringer innenfor relevante strategidimensjoner. Alternativene er enten å fortsette med samme strategi som i dag (et slags nullalternativ), gjøre justeringer i eksisterende strategier eller gjøre betydelige strategiske endringer.

Basert på mandatet og diskusjon med interessenter diskuteres strategidimensjonene langs fire hovedakser, se

Figur 8-1.



Figur 8-1 Strategidimensjoner i alternativanalysen

-
- Den første strategidimensjonen handler om **hvor mye** Oslo kommune skal satse på idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet, det vil si omfang eller nivå på ytelse eller tilbud (absolutt/relativt).
 - Den neste dimensjonen handler om **hvem som gjør hva** i sektoren. Dette omfatter rollefordeling mellom kommunale aktører, idretts- og friluftsansjoner og ulike private aktører samt hvordan aktørene kan samarbeide for å realisere mest mulig anlegg og arealer for tilgjengelige ressurser.
 - Den tredje dimensjonen er rettet inn mot strategiske valg knyttet til innretning av tilbudet innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Dette handler om **hva som prioriteres** av tiltak og hvordan tilbudet innrettes.
 - Den fjerde dimensjonen handler om strategier for å **sikre effektiv gjennomføring**. Det er mange aktører involvert, og effektive prosesser er nødvendig for å utnytte økonomiske og menneskelige ressurser (frivillighet) best mulig.

I de etterfølgende kapitlene drøfter vi de ulike strategidimensjonene nærmere.

8.2 Nivå på ytelse

Omfang dreier seg om hvilket nivå tilbudet innenfor idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet skal ha, eller mer konkret hvor mye kommunale ressurser som skal benyttes i sektoren.

Det kan stilles spørsmål ved om ulike nivåer på omfang på tilbudet faktisk er ulike alternativer, og dermed om det er relevant å drøfte på konseptuelt eller strategisk nivå. Likevel er det i drøftingene valgt å starte med dette, fordi det av flere grunner er nødvendig å etablere en plattform for realistiske omfangsvurderinger, sett i forhold til behov og mål på den ene siden og framtidige budsjetter på den annen side.

Ved å sette mer kvantifiserte og målbare effektmål er det også naturlig å gjøre langsiktige vurderinger knyttet til investerings- og arealbehov, som igjen vil være førende for andre strategiske grep. I og med at Oslo kommune, jf. kapittel 3, i hovedsak har lagt ressursinnsatsen på tilrettelegging av anlegg og arealer, er den videre diskusjon i dette delkapitlet begrenset til dette.

Det er både tidligere og per i dag satt opp ulike mål med formuleringer som «anleggsdekningen skal bedres». Det har i liten grad vært operasjonalisert hva som ligger i et slikt mål. Nominelt innebærer ethvert nytt anlegg bedret dekning. Slik sett har måloppnåelsen vært god. Hvis anleggsdekningen måles relativt, for eksempel i forhold til befolkningsutviklingen, eller i forhold til andre byer eller kommuner i Norge, kan situasjonen bli en annen.

Forslag til effektmål er drøftet i kapittel 6. Det er foreslått et overordnet effektmål som innebærer at anleggsdekningen skal følge befolkningsveksten. Hva dette innebærer av «antall anlegg» er også illustrert i kapittel 5. Dette er naturlig nok ikke det eneste mulige referansemålet. I det følgende drøftes nærmere noen alternative tilnærminger til målet «bedre anleggsdekning», samt hva de ulike alternativene potensielt medfører av investerings-/bevilgningsbehov.

Teoretisk sett skal det som nevnt vurderes et nullalternativ. Dette kan defineres som at det ikke etableres noen nye anlegg, men at eksisterende anlegg holdes vedlike og oppgraderes (uten hensyn til befolkningsvekst). I og med at hovedutfordringen er befolkningsveksten (se kapittel 5), videreføres ikke dette alternativet i den videre drøftingen. Det understrekes likevel at dette nullalternativet også danner et bevilgningsbehov (knyttet til vedlikehold og rehabilitering) som uansett må hensyntas, med mindre eksisterende portefølje skal avvikles.

Det er isteden definert tre mulige strategiske alternativer. I utgangspunktet kan disse alternativene favne investeringer både for idrett og friluftsliv. I og med at det særlig for

blågrønn infrastruktur er mange ulike aktører som bidrar med investeringer, og siden det foreligger mest relevante historiske data for idrettssektoren, begrenses alternativene i det videre til idrett/anlegg, inkludert tilretteleggingstiltak for friluftsliv, som faller innenfor spillemidlenes rekkevidde. Alternativene er:

1. Samme tilvekst (med samme fordeling av nye anlegg) som i perioden 2004-2014
2. Tilvekst som gir samme anleggsdekning som i dag, per innbygger og hovedanleggsgruppe, etter planperioden
3. Tilvekst som skal gi Oslo en anleggsdekning som landsgjennomsnittet

Alternativ 3 er muligens et like lite sannsynlig alternativ som nullalternativet som innebærer at det ikke etableres nye anlegg. Alternativet tas likevel med som en illustrasjon, fordi Oslo ofte blir sammenliknet med landsgjennomsnittet, særlig på idrettsanleggssiden, ref. blant annet Kulturdepartementets oversikt over anleggsdekning og spillemidler, KVV for OL i Oslo i 2022 og Idretts- og friluftskonferanse for Oslo 14. november 2014.

I arbeidet med KVVUen er det beregnet økonomiske konsekvenser av de tre strategiske alternativene (se vedlegg 10). Resultatene er gjengitt i Tabell 8-1. I tabellen vises estimerte anslag på investeringer i **nye** anlegg i perioden 2016-2026 i de ulike alternativene. Beregningene omfatter ikke investeringer knyttet til tomteerverv i forbindelse med anleggene eller midler til drift.

Anleggstype	Tilvekst som i 2004-2014	Tilvekst i tråd med befolkningsveksten	Tilvekst opp til landsgjennomsnittet
Inneflater (fleridrettshaller/idrettshaller)	2 000 MNOK	1 500 MNOK	4 000 MNOK
Ishaller	0	150 MNOK	900 MNOK
Uteflater (fotball)	300 MNOK	400 MNOK	1 300 MNOK
Bad	0	1 200 MNOK	3 000 MNOK
Andre idrettsanlegg	1 800 MNOK	>1 800 MNOK	>1 800 MNOK
Sum	4 100 MNOK	>5 100 MNOK	>11 000 MNOK

Rehabilitering	2 200 MNOK	2 700 MNOK	>2 700 MNOK
----------------	------------	------------	-------------

Tabell 8-1 Beregnede konsekvenser av strategiske alternativer

Det understrekes at estimatene over er meget grove anslag. Følgende forutsetninger er lagt til grunn:

- Befolkningsvekst: Anslag på innbyggere i Oslo ca. 770 000 i år 2026, basert på Oslo kommunes befolkningsframskriving (se også kapittel 5)
- Indeksjustert med byggekostnadsindeks (SSB), tilsvarende 41,8 prosent fra 2004-2014
- Kostnadsestimater:
 - Flerbrukshaller: 100 MNOK. pr. hall
 - Fotballbaner: 10 MNOK pr. bane
 - Svømmehaller: 150 MNOK pr. hall (25m basseng, pluss barnebasseng)
 - Ishaller: 150 MNOK pr. hall (enkle haller)
- Anslagene for investeringsvolum gitt anleggsdekning på landsnivå er i sin helhet basert på beregninger gjennomført i KVVU for OL2022.

Estimatene er beregningsteknisk basert på historisk investeringsmønster (hovedtyper anlegg), men beregningene er ikke et uttrykk for at den samme investeringsprofilen skal videreføres. Estimatene må leses som et uttrykk for investeringsnivået gitt ulike alternative strategier, ikke som eksakte anslag for hva alternativene koster eller hva slags anlegg som skal realiseres.

Tabellen viser at en framskrivning for de neste ti årene av historisk investeringsinnsats de siste ti årene, gir relativt store beløp alene. Økonomiplanen for investeringer i sektoren de neste fire årene (2015-2018) innebærer ca. 1 000 MNOK, med andre ord betydelig under den skisserte framskrivningen for en tiårsperiode.

Et mål om at anleggsdekningen skal følge befolkningsveksten er enda mer ambisiøst. Målet krever en betydelig oppjustering av ressursinnsatsen i sektoren i forhold til det som ligger i økonomiplanen 2015-2018. Imidlertid ser vi av tabellen at investeringen i haller (historisk) medfører en forbedring av dekning per innbygger (planlagte og igangsatte haller per 2014 er med i beregningene).

Som nevnt er ikke kostnader til tomteerverv inkludert i beregningene. Historisk sett har tomtekostnader utgjort en mindre del av investeringene knyttet til idrettsanlegg, blant annet fordi Oslo kommune har vært forutseende med langsiktige byplangrep og strategiske tomteerverv. For friluftsområdet utgjør tomteerverv historisk sett en vesentlig større andel. Særlig i fortettingsområdene/transformasjonsområdene vil knapphet på tomter, eventuelt knapphet på investeringsmidler til tomter, være en viktig faktor. I framtiden vil utfordringene knyttet til arealtilgang og tomtekostnader trolig bli vesentlig større også for idrettsanlegg, se kapittel 8.3.

Det synes ikke naturlig å bryte ned mål om anleggsdekning på avgrensede felt av idretts- og friluftssektoren. Det er per i dag tematiske ulikheter (parker, idrettshaller, fotballbaner osv.) mellom geografiske områder (soner, bydeler). Disse skal ikke nødvendigvis videreføres. Det oppstår nye trender som erstatter gamle, og det finnes trolig muligheter for å løse behovene på mer effektive måter. Et eksempel på dette er situasjonen for badeanlegg. For badeanlegg er Oslo kommunes strategi (ref. bademeldingen) å samle tilbudet på et fåtall større bad. Det er derfor sannsynlig at det skal investeres i ett hovedbad og to områdebad, ikke i et større antall tradisjonelle bad med kostnad 100–200 MNOK per bad. Hovedbadet er i KVV estimert til drøyt 1 000 MNOK (variasjoner mht. konsept og sikkerhetsnivå på estimat), områdebadene vil ha en lavere kostnad. Investeringsbehovet knyttet til bademeldingens strategi anslås til 2 000-3 000 MNOK.

Det er ikke samme mulighet for å vurdere «anleggsdekning» på friluftsområdet. Fra de tidligere sektorplanene for friluftsområdet fremkommer det at det har vært investert i overkant av 400 MNOK i denne sektoren i perioden 2004-2014, fordelt med 2/3 på nye anlegg og 1/3 på rehabilitering. Dette er også investeringer eksklusive tomteerverv og midler til drift. Tomteerverv utgjør, som nevnt tidligere, en stor andel av de offentlige investeringene i sektoren, for eksempel ved erverv i strandsonen til kyststier og liknende. En framskriving av dette beløpet, på samme måte som for investeringene i idrettsanlegg, tilsier en samlet investering på om lag 600 MNOK de neste ti årene. Dersom det tas hensyn til befolkningsveksten betyr det en samlet investering på i overkant av 700 MNOK for den samme perioden.

Oppsummert synes det mest relevante omfangsmålet å være å holde følge med befolkningsveksten. Dette vil være et ambisiøst mål, gitt den høye forventede befolkningsveksten. På et overordnet nivå (Oslo sett under ett) synes dette imidlertid som det naturlige ambisjonsnivået.

I de følgende kapitlene drøftes ulike tilnærminger for å nå målene på en effektiv måte.

8.3 Rollefordeling og samarbeidsstrategier

Som beskrevet i kapittel 3 er det en rekke ulike aktører både innenfor og utenfor kommunen som tilrettelegger for og bidrar til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. På overordnet nivå er det et skille mellom offentlig og privat sektor, og i stor grad er dette, innenfor denne rapportens tematikk, et skille mellom kommunal og frivillig sektor. I tillegg er det slik at det innenfor det offentlige (og innenfor Oslo kommune) er en rekke aktører.

8.3.1 Offentlig/privat

I 2014 er det et stort og til dels uoversiktlig tilbud som foreligger, og det samlede tilbudet forvaltes og driftes av kommune, stat, frivillige og kommersielle organisasjoner. Hvordan tilbudet oppleves av publikum vil i liten grad avhenge av hvem som eier og drifter tilbudet. Hvordan tilbudet er organisert er et resultat av politiske prioriteringer og strategier, publikums etterspørsel og til dels engasjement og initiativ hos frivillige lag og foreninger.

Den grunnleggende arbeidsdelingen mellom offentlig (kommunal) sektor og privat/frivillig sektor i Oslo kommune, er grundigst belyst i bystyremeldingen «By i bevegelse» (Oslo kommune 2001). I kapittel 3 er også arbeidsdelingen mellom aktørene på idretts- og friluftsfeltet i Oslo beskrevet. En tilsvarende arbeidsdeling finnes i de fleste andre kommuner i Norge. Det synes ikke relevant å drøfte prinsipielt forskjellige innretninger på dette. Det legges derfor til grunn at det fortsatt – i hovedsak - skal være slik at det er et privat/frivillig ansvar å benytte seg av anlegg og arealer og organisere ulike aktiviteter. Det er videre – i hovedsak - fortsatt et kommunalt ansvar å erverve, bygge og forvalte anlegg og arealer for idrett og friluftsliv, og det er fortsatt – i hovedsak - et mål at anlegg og arealer skal stilles gratis til disposisjon for brukerne.

Gitt dette utgangspunktet er det likevel en del temaområder der det for dette KVVU-arbeidet er relevant å drøfte arbeidsdeling og samarbeid mellom privat og offentlig sektor, og mellom ulike offentlige aktører, for å sikre best mulig måloppnåelse i framtiden. Følgende temaområder drøftes:

- Byplanlegging og erverv
- Skole og fysisk aktivitet
- Tilrettelegging for frivillighet

I tillegg til disse punktene er det i kapittel 8.5 sett nærmere på hvordan de ulike aktørene kan bidra til en mest mulig effektiv prosess.

8.3.2 Byplanlegging og erverv

Langsiktig utvikling av arealer og anlegg for friluftsliv og idrett handler i stor grad om byplanlegging og langsiktige investeringer. I tillegg til Oslos unike naturgitte plassering er det, som nevnt i kapittel 4, en rekke historiske beslutninger og prioriteringer som har lagt grunnlaget for dagens tilbud. Langsiktige arealplaner og strategisk oppkjøp av eiendom har vært en viktig forutsetning for den utviklingen som har skjedd.

I de nærmeste årene er det forventet at den største befolkningsveksten kommer i transformasjonsområder omkring sentrum. For at fortettingen skal skje parallelt med en god utvikling av anlegg og arealer for idrett og friluftsliv, er det nødvendig med et tett sektor-samarbeid, omforente behovsvurderinger og langsiktige investeringer. Langsiktig arealplanlegging (kommuneplaner, områdeplaner, reguleringsplaner osv.) er et grunnleggende verktøy for å sikre framtidige arealer for idrett og friluftsliv.

En reell sikring av arealer for idrett og friluftsliv vil ofte også kreve eiendomsinvesteringer, og de overordnede arealplanene er de viktigste føringene for erverv og utbyggingsavtaler som gjennomføres i Oslo (gjennom EBY). Arealknappheten i Oslo medfører at sikring av eiendom trolig vil utgjøre en større andel av investeringene i tiden framover.

Fastsetting av overordnet arealbehov må skje tidlig

Den største driveren for endring i et 10-20-årsperspektiv er befolkningsveksten og behovet for nye boliger (og næringsarealer). Planprogrammet for kommuneplan 2030 angir at behovet er 100 000 boliger og 5-6 mill. m² næringsareal. I byutviklingsstrategien (side 40-41) er det pekt på hvor i byen dette kan skje, og det er angitt et potensial i ulike områder som overgår planprogrammet med ca. 50 prosent (dvs. 147 000 boliger og 9,2 mill. m² næring).

Det største potensialet for nye boliger er knyttet til allerede utbygde områder der det legges opp til transformasjon, slik som indre by, inklusive fjordbyen, Hovinbyen, Groruddalen og Vestkorridoren (til sammen 97 000 boliger). Det eneste betydelige, ubebygde området for boligutvikling er Gjersrud-Stensrud (8 000 boliger). Fortetting i småhusområder, i stasjonsnære områder og utviklingsområder uavhengig av bane utgjør et noe mindre potensial (32 000 boliger).

En videre detaljering av nybyggprogrammet i arealbehov for bygg og anlegg som for eksempel skoler, idrettsanlegg, parker osv. blir ikke gjennomført på kommuneplannivå. For å sikre at de langsiktige arealplanene kan gi rom for relevante behov, er det likevel nødvendig å avklare et aktuelt arealbehov så tidlig som mulig. Skolens behovsplaner avleder konkrete arealbehov i ulike bydeler og skolekretser, som en funksjon av forventet lovpålagt skole, befolkningsvekst, alderssammensetning og nøkkeltall for areal per elev. Med disse klare føringene blir arealbehovet relativt udiskutabelt, og dette illustreres også ved at kommunale (strategiske) eiendomskjøp gjennom EBY de siste fire årene i hovedsak har gått til skoletomter (over 90 prosent av totalt ca. 1 mrd. NOK).

Det finnes ikke et tilsvarende grunnlag for å definere behov for idretts- og friluftssarealer. For at det i tillegg til boliger, næring og skole, skal kunne etableres idrettsanlegg, parker og liknende i de ulike utviklingsområdene, må det overordnede behovet avklares med en lengre tidshorisont enn det som har vært tradisjonelt for sektorplaner for idrett og friluftsliv (4 år). I et 10-årsperspektiv er det eksempelvis nødvendig å ha en omforent forståelse av om et område skal ha flere eller ikke noen større parker eller utendørs idrettsanlegg. Hvis langsiktige arealplaner og eiendomserverv ikke tar sikte på et relevant, omforent omfang, vil det være vanskelig å korrigere dette senere. Det bør derfor trolig i større grad enn i dag, settes overordnede/grove måltall tidlig for dette behovet, på samme måte som for boligtall på kommuneplannivå. Senere i kapitlet er utviklingen av Hovinbyen drøftet som et eksempel for å illustrere dette.

Usikkerhet knyttet til hvor og når befolkningsveksten kommer

Utviklingen av de bynære områdene der det forutsettes omfattende transformasjon er krevende, ikke minst fordi de viktigste driverne i transformasjonen (bolig og næring) er markedsstyrt. Viktige forutsetninger for rask transformasjon er blant annet:

- Samarbeid mellom aktuelle grunneiere
- Attraktivt bolig- og eiendomsmarked (investeringsvilje)
- God offentlig tilrettelegging og koordinering (forutsigbarhet)

Dette betyr at minst tre sekvensielle forutsetninger må oppfylles:

- Tilstrekkelige, men realistiske arealer sikres i arealplaner
- Nødvendige eiendomserverv kan skje tidsnok
- Investeringer i anlegg kan skje til rett tid

Hvis behov undervurderes i arealplanlegging eller erverv, kan behov bli udekket/underdekket eller erverv/investeringer bli unødige kostbare. Eller motsatt, hvis man overvurderer utviklingstakten i markedet, kan parker og idrettsanlegg komme lenge før innbyggerne (jf. for eksempel Fornebu-utbyggingen). Det er ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk gunstig at investert kapasitet ikke kan utnyttes.

Den største usikkerheten/utfordringen knyttet til dette forholdet antas å ligge i transformasjonsområder som;

- i dag har lav anleggsdekning
- forventes å få betydelig befolkningsvekst
- allerede er tett utbygd og med liten andel etablerte friområder/blågrønne strukturer
- har kostbare eiendommer/tomter
- ikke har lokale interessegrupper som ivaretar idrett og friluftsliv

I slike områder er det vesentlig at Oslo kommune selv, som arealplanlegger, utvikler og anleggseier, prioriterer og sikrer handlingsrom. I større områder med stor transformasjon fra næring/annet til bolig, vil det trolig være et vakuum på interessentsiden. Særlig for idrettsanlegg har idrettslagenes arbeid og påvirkning betydd mye for prioriteringen av kommunale investeringer. Når de nye boligområdene og dermed også de (nye) lokale idrettslagene er etablert, kan det være ekstra (kostnads)krevende å realisere nødvendige idrettsanlegg hvis ikke tilstrekkelige arealer er sikret gjennom regulering, erverv og/eller utbyggingsavtaler tidligere i prosessen.

Det er forventet, og det legges opp til, en innenfra og ut-vekst, det vil si at fortetting og transformasjon først skjer i de mest sentrumsnære områdene, som antas å være mest attraktive både for bolig og næring (eksempelvis Økern/Løren og Hovinbyen). Uansett vil utviklingstakt og rekkefølge være beheftet med stor usikkerhet, og flere viktigste spørsmål må vurderes nærmere for hvert område, til rett tid.

Hvilke investeringer kan dekkes av boligutviklerne/boligkjøperne?

Gitt at det foreligger et grovt omforent ambisjonsnivå (program for arealer for idrett og friluftsliv), må det gjøres realistiske vurderinger av hvilke deler av programmet som skal finansieres og realiseres gjennom kommunen og hvilke som skal finansieres og realiseres gjennom markedet.

I de mest sentrale utviklingsområdene i Oslo i dag, slik som for eksempel Løren/Ensjø og Fjordbyen, bidrar boligutviklingen til betydelige deler av blågrønn (og grå) infrastruktur. Hensiktsmessig arealplanlegging og bruk av utbyggingsavtaler gir betydelige grunneierbidrag, og på Løren planlegges også en idrettshall gjennom en tilsvarende løsning. I disse områdene er vesentlige deler av utviklingen styrt av «veiledende planer for offentlige rom» (VPOR), som viktigste verktøy for å illustrere behov for blågrønn infrastruktur, gang/sykkelveier, torg og møteplasser og lignende. Erfaringene tyder på at det i attraktive områder er mulig å sikre relevante arealbehov gjennom VPOR, reguleringsplaner og utbyggingsavtaler, slik at lokale behov blir dekket (typisk nærmiljøanlegg, mindre parker og torg). Større parker, friområder og større idrettsanlegg synes derimot mindre realistisk å realisere gjennom en slik strategi, da både den arealmessige og økonomiske «skalaen» for slike anlegg ikke harmoniserer i størrelse med de boligområdene som realiseres.

En forutsetning for at det skal la seg gjøre å sikre deler av blågrønn (og grå) infrastruktur på denne måten er at bolig/eiendomsmarkedet er attraktivt. Etterspørselen etter nye boliger (eller næringslokaler) må være så sterk at utbyggere velger å starte nye prosjekter som omfatter egne investeringskostnader, og i tillegg kan bære relevante grunneierbidrag. En annen forutsetning er at reguleringsplaner, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler omfatter investeringer som er relevante både fra et juridisk og et praktisk perspektiv.

I kommuneplanen mot 2030 gjøres arealdelen juridisk bindende, og dette kan gi et styrket grunnlag for å sikre en god byutvikling, herunder sikring av blågrønn infrastruktur og arealer for idrett og friluftsliv. Selv om det juridiske grunnlaget styrkes, vil imidlertid den økonomiske usikkerheten knyttet til mulighetene til å finansiere idrett og blågrønn infrastruktur være den samme.

Den faktiske utviklingen av Fornebu kan tjene som et eksempel på at usikkerhet omkring grunneierbidrag og infrastrukturforpliktelser (samt markedsusikkerhet og ulike mindre heldige avtalekonstruksjoner) har bidratt til store forsinkelser i boligutbyggingen. Dette til tross for områdets meget høye attraktivitet, og til tross for at store parker, friområder og idrettsanlegg er realisert av kommunen/staten.

Et annet eksempel er vurderingene knyttet til utvikling av boliger og næring (via deltaker-landsby, medielandby og mediesenter) i forbindelse med planene om OL i Oslo i 2022. Der ble det vurdert som nødvendig å legge inn betydelige offentlige subsidier, for å sikre utvikling til rett tid. Selv om kravet til ferdigstilling og salg av et stort antall boliger til et definert tidspunkt var en – for dette tilfellet – særskilt kostnads- og risikoøkende forutsetning, viste vurderingene også store forskjeller knyttet til behovet for offentlig støtte i ulike bydeler.

Disse eksemplene viser at Oslo kommune ikke kan ta for gitt at boligutviklingen skal skje i en planlagt takt og retning, uavhengig av lokale forhold og markedstrender, og uavhengig av grunneierbidragenes størrelse. Hvis hovedmålet er å sikre en tilstrekkelig boligvekst i spesifikke og mindre attraktive områder, kan det hende at det enkelte ganger vil være hensiktsmessig at kommunen går foran med et «omvendt grunneierbidrag», ved å øke områdets attraktivitet, slik at transformasjonen faktisk kommer i gang. Selv i attraktive markeder vil større idrettsanlegg og parker trolig måtte finansieres som kommunale anlegg.

De langsiktige utfordringene og mulighetene vil variere betydelig fra område til område. Det er utenfor rekkevidden av dette KVVU-arbeidet å gjøre nærmere vurderinger av alle bydeler og transformasjonsområder. For å illustrere problemstillingen med et relevant eksempel, er det sett grundigere på Hovinbyen, blant annet gjennom arbeidsmøter/dialog med nøkkelpersoner i EBY, UDE, PBE og BYM.

Eksempel Hovinbyen

Hovinbyen vurderes som et av de viktigste fortetningsområdene. Her skal det legges til rette for en befolkningsvekst fra dagens 40 000 innbyggere til nærmere 100 000 innbyggere.

Innenfor en langsiktig strategi utvikles Hovinbyen, innenfra og ut, i mindre områder. På Ensjø og Løren har det allerede skjedd en betydelig transformasjon i noen kvartaler, og ytterligere er under utvikling.

Som en del av grunnlaget for utviklingen av Hovinbyen gjennomføres det vinteren 2014/2015 en større plan- og designkonkurranse som skal gi gode ideer og innspill til videre utvikling. Viktige føringer er blant annet overordnede måltall for boliger og overordnede transportprinsipper, herunder klart fokus på gang/sykkelveier. Overordnede måltall (program) for arealer for idrett og friluftsliv er imidlertid i mindre grad avklart.

Gjennom diskusjoner i uformelle samarbeidsmøter med berørte etater, synes det som det er relativt stort sprik mellom «teori og praksis» knyttet til hva som kan være realistisk ambisjonsnivå for dette. Hvis man legger til grunn tidligere mål om utjevning av ulikheter i anleggsdekning, og/eller det foreslåtte målet om anleggsdekning i takt med befolkningsvekst, kan dette avlede et relativt omfattende «program» for investeringer i idrettsanlegg/arealer i Hovinbyen.

Dette kan eksemplifiseres på ulike måter, for eksempel gjennom generelle idrettsinvesteringer og antallet store uteflater (primært kunstgress fotball). Uavhengig av dagens

situasjon vil 60 000 nye innbyggere, med et mål om å holde tritt med befolkningsveksten, kreve om lag følgende investeringer innenfor idrettsfeltet:

1. Store uteflater – ca. 10 («11erbaner» med ca. 7000 m² flate pluss støttefunksjoner)
2. Mindre uteflater – ca. 15 («7erbaner» med ca. 3500 m² flate pluss støttefunksjoner)
3. Idrettshaller – ca. 7 («standardhaller» med ca. 1000 m² flate pluss støttefunksjoner)
4. Diverse idrettsanlegg - (ulike typer anlegg, med en investeringskostnad på 600-900 MNOK, noen store uteflater, ulike haller/inneaktiviteter)
5. Nærmiljøanlegg - (ballspill, aktivitetsområder) - inkludert i boligområdene

Samlede investeringer i nye anlegg (eks. tomt) vil i så fall utgjøre nærmere 2 mrd. NOK. I tillegg til dette kommer behovet for større og mindre parker og annen blågrønn infrastruktur.

I en situasjon som i Hovinbyen, der det grønne kanskje må «bygges» på liknende måte som for eksempel Fornebu eller OL-parken i London, med tunge oppryddingskostnader og/eller tomtekostnader, vil det være særskilt krevende å etablere særlig større parker og større uteflater for idrett. Det er derfor nødvendig å gjøre en realitetsdrøfting av det overordnede programmet, med fokus på om urbane transformasjonsområder skal ha samme anleggsdekning som byen for øvrig, eller om lokale forhold tilsier at for eksempel «Hovinbyens uteflater/fotballbaner» skal ligge på Valle, Ekeberg og ytre deler av Groruddalen. I så fall må det vurderes hvilke mer urbane og mindre arealkrevende anleggstilbud som isteden kan være tyngre representert i Hovinbyen, for å utjevne det samlede tilbudet.

Hvis det skal være et mål – helt eller delvis – å følge befolkningsveksten i Hovinbyen, med tanke på større parker, friområder og større uteflater for idrett, innenfor eget område, bør det trolig identifiseres slike områder og tas høyde for relevante investeringer, i meget god tid. På enkelte områder kan det være relevant at det offentlige tar risikoen ved å være tidlig ute, for å sikre og erverve arealer før prisveksten starter, både for å få tak i disse områdene i seg selv og for å bidra til fart i boligutbyggingen, i de områdene som er prioritert for fortetting.

Ideelle tomter og tilfeldige muligheter

I de senere årene er betydelige deler av idrettsanleggene realisert på tomter som allerede er i kommunalt eie, og investeringer til tomt har i liten grad vært nødvendig. I teorien kan man i framtiden stå overfor et valg mellom å erverve anlegg og arealer på steder som byplanfaglig er ideelle, eller investere på tomter som av historiske grunner er kommunalt eid, fordi de er «gratis».

I de store transformasjonsområdene bør ikke eksisterende kommunale tomter ha vesentlig betydning for framtidig lokalisering. Eventuelt overskudd/underskudd av kommunal grunn bør kunne håndteres gjennom salg/kjøp, slik at Oslo kommune sitter igjen med de «riktige» eiendommene. Dette forholdet må ses i sammenheng med både en tverrsektoriell behovsoversikt og en oversikt over eksisterende kommunale eiendommer.

I allerede utviklede områder vil trolig de eksisterende strukturene være veldig definerende for videre utvikling. De ulike idrettsområdene, parkene og friområdene som allerede er etablert har ulikt potensial for videre utvikling. Ved prioritering av nye investeringer vil det være vesentlig å vurdere blant annet tilgjengelighet, attraktivitet, bruksmønster, utviklingspotensial, interessekonflikter osv. for å vurdere om det aktuelle området skal utvikles, bestå eller eventuelt saneres/omdisponeres. Slike vurderinger bør gjøres på byområde- eller bydelsnivå.

I en byutvikling som vil være markedsstyrt, kan ikke alt planlegges i detalj. Enkelte ganger dukker det opp tilfeldige muligheter som kan dekke relevante behov, til reduserte kostnader. Dette kan være basert på gode givere, synergier med andre prosjekter og midlertidige muligheter som provisorisk bruk i langsiktig avsatte utbyggingsområder. Eksempler på dette er forespørsel fra Jernbaneverket om deponering av tunnelmasser på Gjersrud-Stensrud, som

med riktige og langsiktige planer kan gi «gratis» tilrettelegging/grunnarbeid for framtidige idrettsanlegg.

Samlet må kommunens ulike aktører og primære samarbeidspartnere og interessenter være i stand til å planlegge langsiktig for ønsket tilstand. Samtidig å de være så fleksible at de kan håndtere gode muligheter som dukker opp, fordi de er kostnadsbesparende og relevante selv om de ikke er optimale.

Strategiske prioriteringer

For å sikre relevant dekning av arealer for idrett og friluftsliv i områder med befolkningsvekst, anbefales det at Oslo kommune satser på blant annet:

- Tidlige avklaringer av overordnet arealprogram
- Balanserte grunneierbidrag og offentlig initiativ som sikrer utviklingstakt
- Investeringsrammer som tar høyde for erverv og opprydding i transformasjonsområder

8.3.3 Skole og fysisk aktivitet

I analysen av relevante mål- og strategidokumenter, og gjennom samtaler med nøkkelpersoner på ulike felt, har potensialet knyttet til samarbeid mellom idretts- og friluftssektoren og skolesektoren vist seg på ulike måter. Formålet med styrket samarbeid er å bedre måloppnåelsen gjennom økt aktivitet, samt økt realisering og bruk av anlegg og arealer, til nytte for begge sektorene. Nedenfor drøftes ulike slike samarbeidsmuligheter:

Økt aktivitet gir økt aktivitet

Skolehverdagen for de fleste tilsvarer en heldagsjobb, når tiden på skole og AKS (SFO) legges sammen for de minste. Barn og unges egne muligheter og tid til å drive egen aktivitet på fritiden er relativt begrenset. Gitt myndighetenes aktivitetsanbefalinger om en time per dag, er det mange barn som er for lite aktive, og andelen øker med alderen. Hvis en større del av den fysiske aktiviteten og kanskje også deler av den organiserte idretten skjer i skoletiden og/eller på skolens eiendom, vil aktiviteten bli synlig for flere. Dette kan gjøre det lettere for flere å prøve ut nye aktiviteter, og behovet for foreldretransport til andre arenaer og aktiviteter i ettermiddagsrushet kan reduseres.

Videre hevdes det blant annet fra Utdanningsdirektoratet (23.06.2011) at økt fysisk aktivitet (innimellom i skoledagen) gir mer effektiv læring resten av dagen. Dette kan henge sammen med at bedre motorikk også påvirker teoretiske kunnskaper, og at trivsel og variasjon gir bedre motivasjon for generell læring. I rapporten om «Fysisk inaktive voksne i Norge» (Kreftforeningen et al 2009) pekes det på at sjansene for å gjenoppta fysisk aktivitet i voksen alder, også er vesentlig større blant de inaktive som en gang har vært aktive.

Alle disse forholdene tyder på at økt og variert fysisk aktivitet (som får alle til å trives) vil være en investering i skoletiden som trolig har positiv lærings- og folkehelseeffekt, både på kort og lang sikt.

Eksempelvis har Bærum kommune etablert økt tid med fysisk aktivitet i skoledagen, slik at skolebarna lettere skal nå aktivitetsanbefalingen for ukas fem virkedager. Tiltaket er initiert gjennom sektorplan for fysisk aktivitet ved sektorsamarbeid mellom ulike kommunale etater, jfr. Temaplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2011-2014 (Bærum kommune 2010). Dette er et eksempel på at kommunen satser på konkret aktivitet (utover læreplanenes minimum), i tillegg til tradisjonell satsing på anlegg og arealer (tradisjonell arbeidsdeling). Gitt at de fysiske omgivelser er tilrettelagt (og har kapasitet), vil de offentlige merkostnadene knyttet til slik aktivitet være relativt begrenset (det vil si begrenset til noen instruktørkostnader og

eventuelt noe utstyr). Sett fra et brukersynspunkt kan kostnadene trolig reduseres betydelig, hvis for eksempel to timer «ekstra» dans eller fotball i skoletiden, erstatter tilsvarende timer på fritiden, som ofte vil være relativt kostbare (gitt at de skjer i et organisert tilbud). Et dilemma knyttet til dette er at skolen tradisjonelt skal være gratis og rettferdig, og at det derfor er enklere å la foreldre betale for aktiviteter på kveldstid, enn å la foreldre betale et lavere beløp for å sikre aktiviteter innenfor skole/AKS. Gitt at aktivitet i skoletiden faktisk gir en positiv effekt både på kort og lang sikt, kan muligens de offentlige merkostnadene forsvares ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering av kostnader i forhold til helseeffekter. Problemstillingen har ikke latt seg vurdere nærmere innenfor rammen av KVVU, men kan eventuelt forfølges nærmere.

Arealer og anlegg for fysisk aktivitet ved skolen gir rasjonell lokalisering og sambruk

Uavhengig av om aktiviteten skjer innenfor eller utenfor tiden som er organisert av skole/AKS, vil det kunne oppstå sambruksfordeler ved optimal lokalisering av skole og arealer for idrett og friluftsliv.

Samlokalisering av skole og idrett/friluftsliv gir et aktivitetstilbud i kjente og trygge rammer. Samlokalisering gir enklere og mer oversiktlig tilgjengelighet, og trygg skolevei vil også kunne bli «trygg fritidsvei». Samlokalisering muliggjør også god kapasitetsutnyttelse. Fleksible idrettsanlegg/friområder kan benyttes både i skoletiden og fritiden, og det bør være et potensial, eventuelt krav knyttet til de fleste større kommunale investeringer av denne kategorien, at det sannsynliggjøres drift i 12-14 timer per døgn.

Oslo kommune har allerede gjort et viktig grep for å styrke sambruken idrett-skole, ved å forutsette at det ved alle nye skoler skal vurderes bygd flerbrukshall istedenfor gymsal. Dette er et grep som øker mulighetene for effektiv sambruk idrett/skole. Flere eksempler i 2014 viser at en slik vurdering (i utrednings- eller prosjekteringsfasen for det enkelte prosjekt) skjer for sent. Hvis reguleringsplan eller andre rammebetingelser ikke gir rom for flerbrukshall, kan ikke UBF (eller elevene) vente på nye rammebetingelser. For at flerbrukshall skal være en reell opsjon i de enkelte prosjektene, må relevante tomtearealer, byggehøyder osv. sikres allerede i reguleringsplan (se også kapittel 8.3.2).

Presisering av skolens kravspesifikasjon

Osloskolen har en standardisert kravspesifikasjon som trolig har bidratt til en effektiv skoleutbygging de siste årene. Mens mange offentlige byggeprosjekter bruker meget lang tid til utvikling av konsept, program og skisseprosjekt, er skolens kravspesifikasjon i stor grad predefinert som et grunnlag for forprosjektering. Dette gjelder imidlertid i liten grad for krav knyttet til fysisk aktivitet. For å styrke mulighetene for å realisere skoler med større sambrukspotensial foreslås det derfor at det i kravspesifikasjonen tas inn:

- Krav om flerbrukshall ved store og mellomstore skoler
- Spesifikke krav til skolens uteområder (som sikrer et minimum av areal for fysisk aktivitet)

Hvis flerbrukshall defineres som standard, vil langsiktig arealplanlegging og erverv kunne ta høyde for realisering av dette, uten risiko for forsinkelser (med en passus om at gymsal kan vurderes om sambruksbehovet ikke viser seg tilstrekkelig stort). Tilsvarende bør det kunne fastsettes et krav til utearealene (for eksempel liten kunstgressbane og mindre friområde/lekeplass). I de konkrete skoleprosjektene kan faktiske investeringer eventuelt reduseres hvis det for eksempel er parker/friområder som dekker behovet, eller endelig løsning kan nedskaleres der behov eller ytre forutsetninger ikke passer.

Vanskelig logistikk og sikkerhet har fra enkelte interessenter vært påpekt knyttet til optimal bruk av ressurser ved skoler på kveldstid. Dette er senest problematisert i Aftenposten 06.01.2015, der nøkkelsystemer og eksternt vakthold gis som begrunnelse for at det blir

dyrere for idrettslagene å benytte saler ved skolene. I tillegg til de faktiske kravene til enkeltarealer/enkeltfunksjoner, bør det vurderes om overordnet disposisjonsplan for skolene kan tilpasses bedre en situasjon der deler av anlegget er i kveldsbruk, mens andre mer sensitive deler av skolen likevel er stengt. Arealer for idrett (og eventuell annen kveldsaktivitet) bør kunne stilles til disposisjon for kveldsvakter med begrenset behov for teknisk eller sikkerhetsmessig kompetanse.

Det kan og vurderes om det er nødvendig å beskrive nærmere hvilke arealer som skal oppsøkes utenom skolen (for eksempel areal for svømmeopplæring, orientering, ski og lignende).

Inkludering av anlegg og arealer for fysisk aktivitet i skoleutbygging har trolig bidratt til effektiv utbygging de siste årene. De største investeringene i idrettsanlegg i Oslo de siste 3-4 årene har vært gjennomført i form av flerbrukshaller ved skoler, gjennom UBF. Ved å tydeliggjøre krav til idrettsanlegg og friluftsområder i/ved skoler, vil sjansene for effektiv utbygging trolig øke. Dette kan henge sammen med skolens funksjon som lovpålagt virksomhet, som gir større legitimitet og prioritering, samt at UDE og UBF har etablert et godt planverk gjennom blant annet behovsplaner, og en god gjennomføringsevne basert på høy aktivitet og bemanning med kapasitet og erfaring.

Strategiske prioriteringer

Samlet sett, for å øke aktivitet, realisering og bruk av anlegg og arealer til idrett og friluftssformål, anbefales et styrket samarbeid med skolesektoren:

- Tradisjonelt har kommunen hatt fokus på anlegg og arealer, og i mindre grad på aktivitet. Et samarbeid om mer aktivitet i skoletiden kan bidra til bedre måloppnåelse både for skolesektoren og i et folkehelseperspektiv.
- En strategi for felles anlegg og arealer for skole og idrett/friluftsliv rundt skolemiljøene vil bidra til raskere realisering, bedre kapasitetsutnyttelse og mer effektiv bruk av knappe ressurser (areal og økonomiske midler).
- Presisering av skolens kravspesifikasjon til å omfatte flerbrukshall som standard samt tydeligere krav til utearealer, kan bidra til bedre planlegging av arealbehov og raskere realisering av tilbud i relevante områder.

8.3.4 Tilrettelegging for frivillighet

Som illustrert i kapittel 3 er betydelige deler av aktiviteten knyttet til idrett og friluftsliv basert på frivillighet og privat innsats. Slik må det antas å være også i framtiden.

Det er fra flere aktører og interessenter framholdt at frivilligheten er under press, og at dette kan bli en større utfordring i framtiden.

- En av årsakene til at mange unge voksne søker seg til treningssentra og andre arenaer på siden av den organiserte idretten er trolig fraværet av dugnadsplikt. De ønsker primært å trene selv, og betaler gjerne for å trene, uten krav til motytelser.
- En annen forklaring kan være større krav til formell kompetanse både med hensyn til trening og administrasjon. Dette medfører at mange idrettslag får flere og flere ansatte, som står for virksomhet som tidligere ble styrt av frivillige. Konsekvensene av dette blir ofte økte kostnader for sluttbrukerne, i form av høye medlems- og treningsavgifter. For barn og unge kan dette medføre at inngangsbilletten til for eksempel fotball eller håndball blir relativt kostbar, uavhengig av om arenaene er stilt kostnadsfritt til disposisjon fra kommunen til idrettslaget.

På landsbasis har mye anleggsutbygging og vedlikehold skjedd ved dugnadsinnsats. I urbane strøk, hvor de færreste har egen traktor eller motorsag, og hvor befolkningen i mindre grad er oppvokst med en dugnadskultur, vil mer av denne type oppgaver måtte utføres profesjonelt.

For å sikre at frivilligheten stimuleres, og for å begrense de samlede kostnadene i sektoren, er det viktig at det offentlige totalt sett ikke gjør det for komplisert å gjennomføre aktiviteter. I arbeidet med denne KVV-en har det kommet fram en del eksempler som fra interessenter hevdes å true frivillighet og aktivitet.

Konsekvenser av markaloven og supplerende verneforslag som har vært diskutert i 2014, kan ha som konsekvens at det blir vanskeligere å arrangere terrengløp, orientering eller skirenn gjennom sentrale områder i Marka, fordi byråkratiet blir for omfattende. Tilsvarende påpekes det at det er like kostnadskrevende å planlegge nye skiløyper som det faktisk er å etablere dem, noe som i praksis kan føre til at det kun er større kommunale etater som kan ta initiativ på dette området. For at bruksmønsteret i Marka skal opprettholdes, samtidig som natur- og kulturverdier sikres, er det nødvendig med et balansert og effektivt byråkrati som ivaretar ulike hensyn og som det frivillige kan forholde seg til.

En annen variant av dette er omfanget av idrettsanlegg som realiseres av private/idrettslag. Det er sannsynlig at det samlede tilbudet kan økes, hvis kommunen (jf. tilleggsinnstilling til budsjett 2015) øker mulighetene for dette gjennom garantier og liknende. Dette innebærer også et ytterligere behov for profesjonalisering av idrettslagene/selskapene, som også må opptre som byggherrer, eiendomsforvaltere eller leietakere.

Strategiske prioriteringer

Oslo kommune og andre offentlige etater må være bevisst på balansen mellom prosesser og regelverk som stimulerer til aktivitet og det motsatte. Ulike hensyn skal ivaretas, men i en utvikling der det stadig stilles større krav til kompetanse, rapportering, søknader og dokumentasjon, er det en risiko for at spontan aktivitet og frivillighet settes under press. Dette kan medføre bortfall av tilbud eller at tilbud blir dyrere å delta på, med påfølgende fare for at tilbudet blir utilgjengelig for deler av befolkningen.

8.4 Innretning av porteføljen

Som redegjort for i kapittel 5 er det nærmest umulig å definere et absolutt behov for anlegg og arealer til idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. I motsetning til de aller fleste kommunale sektorene, er idretts- og friluftsområdet i liten grad preget av lovpålagte krav, men har tradisjon for frivillig og privat initiativ og et mangfold av ulike aktiviteter og muligheter.

Det kanskje mest relevante spørsmålet blir hvilke prosjekter som skal prioriteres for å få best mulig måloppnåelse for en samlet portefølje. Dette spørsmålet kan brytes ned i ulike delspørsmål, blant annet;

- Hvilke arealer og anlegg (aktivitetstyper) prioriteres i en porteføljesammenheng?
- Programsatsinger eller spredning?
- Geografisk fokus (har bydelene ulike behov)?
- Likhet/særpreg (skal særpreg dyrkes eller forsøkes utlignet)?
- Samlet/spredt (byplantilnærming)?

8.4.1 Porteføljestyling - Hvilke areal og anlegg (aktivitetstyper) skal prioriteres?

Arbeidet med å forvalte og videreutvikle den samlede porteføljen av anlegg og arealer for idrett og friluftsliv, kan i utgangspunktet baseres på generell porteføljeteori. Hovedutfordringen vil over tid være å sørge for et tilbud som bidrar til best mulig måloppnåelse med en begrenset ressursmengde. Utviklingen må ivareta befolkningsveksten, samtidig som det er usikkerhet knyttet til hvor og hvor raskt veksten kommer.

Med en kraftig befolkningsvekst er det naturlig at det legges mest vekt på tiltak som skal supplere porteføljen. Til tross for befolkningsvekst er det også nødvendig å fokusere på avvikling av tilbud. Et eksempel på tilbud/anlegg som i stor grad er avviklet gjennom mange år er mindre hoppbakker, der de fleste er revet eller forfalt, mens et lite mindretall består. I de senere årene har grusbaner til fotball også i stor grad mistet sin attraktivitet, men her er arenaene i større grad beholdt ved at de er oppgradert til kunstgressbaner.

Innenfor friluftsfeltet er spørsmålet om avvikling mer knyttet til konkurrerende formål, ved at for eksempel barnehager eller andre gode formål tillates utbygd i parker, til tross for at parkene er en begrenset ressurs. Et annet tema kan være om tilretteleggingen er god nok. For en del grøntarealer er bruk og bruksverdi begrenset, fordi standard og drift ikke samsvarer med publikums forventning. For disse arealene vil økt standard/bedret drift eller omdisponering være aktuelt.

Som vist i kapittel 3 benyttes om lag en tredel av investeringsmidlene både i idrettssektoren og innenfor friluftsliv til rehabilitering. En riktig balanse mellom rehabilitering og investering i nyanlegg vil alltid være en utfordring. For anlegg i eksisterende portefølje som fortsatt er etterspurt, kan planmessig rehabilitering også ses i sammenheng med vedlikehold. For eksempel må kunstgress på fotballbaner/uteflater skiftes med en syklus på ca. 10 år. Med dette som utgangspunkt bør det avsettes rammebevilgninger for rehabilitering/ utskifting som sikrer opprettholdelse av kvalitet, uten at det behøver å bli et politisk spørsmål om rehabilitering av spesifikke baner i spesifikke budsjettår. Tilsvarende resonnement kan benyttes på andre områder.

For en betydelig del av tilbudet er det i praksis slik at det maksimale arealet er definert. Dette gjelder i særlig grad for Marka og fjordflaten, og til en viss grad for blågrønne strukturer i områder som er ferdig utviklet. For Marka og fjorden er det arealene i seg selv som er den begrensende faktoren. Stor eller liten tilgang på investeringsmidler vil i liten grad påvirke dette basistilbudet. Utfordringene er mer knyttet til å balansere vern og tilrettelegging, og opprettholde dagens arealer (unngå nedbygging). De eksisterende arealene må fange opp befolkningsveksten, noe som bør være mulig, med økt tilrettelegging i områder med meget sterk pågang, kombinert med tiltak for å spre trafikken til de soner som er lite brukt.

For erverv av eiendom til kyststier/fjordtilgang, tur- og sykkelveier, parker og tomter for utbygging av idrettsanlegg, samt investeringer i anlegg, er tilgang til investeringsmidler i større grad en begrensende faktor. Med begrensede midler til rådighet, blir hovedutfordringen å prioritere investeringer i tiltak som i størst grad bidrar til måloppnåelse.

Ved evaluering av porteføljens bidrag til måloppnåelse er det flere betydelige forhold som gir usikkerhet, blant annet at store deler av aktiviteten (gevinstrealiseringen) skjer i frivillig, privat eller egenorganisert regi, og at betydelige deler av anlegg og arealer stilles til rådighet av andre enn kommunen selv. Disse betydelige usikkerhetene, gjør at porteføljestylingen er mer kompleks enn for eksempel for en eiendomsinvestors eiendomsportefølje og investeringsprosjekter.

Over flere år har Oslo kommune fokusert på at det er et mål i seg selv at tilbudet er mangfoldig. Et mulig effektmål knyttet til mangfold er også skissert i kapittel 6.

Selv om etterspørselen på kort sikt ofte er konkret i form av behov for spesifikke anlegg eller arealer, vil etterspørselen på lengre sikt skifte som følge av trender, demografiske faktorer og

lignende. I tillegg påvirker ressurstilgangen, både arealknapphet og økonomiske ressurser, hva som kan eller bør prioriteres.

Gitt den store usikkerheten i framtidige behov vil generalitet og fleksibilitet være vesentlig. Det synes som en grunnleggende forutsetning at kommunen så langt som mulig bør tilrettelegge fleksible anlegg og arealer, det vil si anlegg og arealer som både er fleksible på tvers av aktiviteter og over tid.

I de etterfølgende delkapitlene drøftes en rekke ulike momenter som kan vurderes ved prioritering av investeringer. I kapittel 7.4 skisseres mulige minimumskrav og mulige prioriteringskriterier knyttet til enkeltprosjekter. Det er også en rekke aktører som er involvert, og det er derfor vesentlig at prioriteringskriterier, metoder og prosesser vurderes samlet. Dette er nærmere drøftet i kapittel 8.5.

Strategiske prioriteringer

Tilbudet av anlegg og arealer innenfor idrett og friluftsliv må styres som en portefølje. Det innebærer fokus på flere elementer samtidig:

- Vurdering av hvilke tilbud som best supplerer porteføljen samtidig som det gjøres en løpende vurdering av tilbud som bør avvikles eller omdisponeres til annen bruk.
- Det bør avsettes rammebevilgninger for rehabilitering/utskifting som sikrer opprettholdelse av kvalitet, uten at det behøver å bli et politisk spørsmål om rehabilitering av spesifikke anlegg eller arealer i spesifikke budsjettår.
- Tilrettelegging for aktiviteter som forventer vekst, framfor de som stagnerer
- Tilrettelegging for fleksible arealer og anlegg som kan tilpasses nye behov
- Tilrettelegging for aktiviteter som skaper faktisk aktivitet og fornøyde innbyggere
- Tilrettelegging for aktiviteter som kan sikres plass i bymessige omgivelser
- Tilrettelegging for aktiviteter som spesifikt passer i Marka eller på fjorden

8.4.2 Programsatsing eller litt av hvert

Kommunenes investeringsinnsats de siste årene, særlig på idrettsfeltet, har til en viss grad vært preget av «programsatsinger». Med program menes en bevisst satsing på et særskilt anleggstilbud, enten gjennom betydelig forbedring av en bestemt type anlegg/areal (for eksempel kunstgressbaner), eller en mer sammensatt satsing på både en bestemt type anlegg/areal og aktivitetsutvikling og gevinstrealisering knyttet til dette (for eksempel bad og svømmeopplæring, eller utbygging av Holmenkollen, inkludert VM/World cup og etterbruksaktiviteter).

Ut fra investeringsoversiktene i kapittel 3 ser man at de to områdene som har mottatt mest midler de siste ti årene har vært Holmenkollen og flerbrukshaller. Tidlig i perioden ble det også investert betydelige midler i utbedring av Bislett stadion, og det er videre realisert et stort antall kunstgressbaner. Dette kan leses som programmer rettet mot å styrke disse tilbudene. Parallelt har det vært et mål å spre innsatsen for å oppnå et bredt tilbud. På et overordnet nivå kan det drøftes hva som er mest hensiktsmessig og effektivt. Drøftingen kan kobles mot resultatkjeden.

Et program med stor spredning av innsatsen vil i utgangspunktet henvende seg til flere enn et smalere program. Slik sett vil et bredt tilbud nå flere av de som allerede er interessert. På den andre siden kan det antas at et smalere program kan gi sterkere effekter til høyre i resultatkjeden, også for de som i dag er uinteressert/inaktive, i hvert fall hvis det kombineres med kampanjer og aktivitetsrettede tiltak.

Hvis det overordnede målet egentlig ikke er anleggene i seg selv, men endret adferd og økt folkehelse, står man overfor et mål med liten forutsigbarhet og små muligheter til å bestille

resultater basert på klare spesifikasjoner (jf. kapittel. 6.3.1). Hvis et vesentlig mål ved Oslo kommunes tilrettelegging av anlegg er å øke den fysiske aktiviteten, også blant de som i utgangspunktet ikke identifiserer seg i særlig grad med de ulike anleggene og aktivitetene, kan en programsatsing som kobles med kampanjer og aktivitetstiltak være relevant. De mest kjente eksemplene på slike programmer er kanskje aktivitetstiltak som Folk i form til OL 1994/VM på ski 2011, eller «sykle til jobben-aksjoner» og liknende.

To områder som har pekt seg ut og som tangerer denne utredningen, er kommunens sykkelstrategi og badestrategi (bademelding). Økt bruk av sykkel (og gange) i daglig transport vurderes som et meget vesentlig virkemiddel, både med hensyn til fysisk aktivitet i et folkehelseperspektiv, og i et miljøperspektiv. I og med at det allerede er etablert en satsingsstrategi, og siden gang/sykkelveinettet ligger «på siden» av denne utredningens portefølje, følges ikke dette videre her.

Fra Oslo kommunes side, som bestiller og utfører, vil en programsatsing også gi mulighet for et klarere fokus. Dette gir mulighet for å bygge opp kapasitet og kompetanse, og sikre god gjennomføringsevne, eksempelvis slik det er gjort på kunstgressområdet de siste årene.

Strategiske prioriteringer

For framtiden kan det tenkes ulike programsatsinger. Et OL i Oslo i 2022 kunne tatt en slik plass, men uten OL er det andre muligheter. En forutsetning for å satse i en spesiell retning vil være klart prioriterte mål innenfor en snevrere programsektor. Selv om det på lang sikt ligger til grunn et mål om å ha et bredt tilbud, kan periodiske programsatsinger være relevante virkemidler, eksempelvis for å:

- Styrke fokus på gevinstrealisering innenfor et felt
- Ta igjen etterslep i særskilte sektorer
- Bygge kompetanse på bestiller/utførersiden på spesifikke områder

8.4.3 Likhet eller ulikheter mellom bydeler

Tilbudet innenfor idrett og friluftsliv varierer mellom de ulike delene av byen. Ulikhetene skyldes dels naturgitte forhold, men også historiske forskjeller i behov eller satsinger, samt ulike lokale initiativ uavhengig av det offentlige tilbudet.

Det har tidligere vært et uttalt mål å utjevne ulikhetene i tilbudet mellom ulike byområder eller bydeler i Oslo, uten at dette har vært konkretisert på et veldig detaljert nivå. Et bokstavelig talt likt tilbud vil kreve stor ressursinnsats, og det er fra flere hold i interessentdialogen stilt spørsmål ved hvor langt et slikt mål bør strekke seg.

- Enkelte av Oslos verdifulle og naturgitte fortrinn, slik som nærhet til Marka eller fjorden, vil naturlig ikke kunne fordeles helt likt. På en liknende måte er det krevende å etablere nye, store uteområder, som for eksempel større parker eller større uteflater for idrett, i allerede etablerte urbane områder, eller i transformasjonsområder der det i utgangspunktet ikke finnes naturlig grønne områder og/eller kommunal grunn.
- Strukturelle ulikheter i bydelenes behov kan påvirke hva som er de beste tiltakene for å nå målene. I et overordnet folkehelseperspektiv er det relativt stor forskjell i levealder og andre indikatorer mellom ulike bydeler. Slike ulikheter har vært i fokus gjennom en lang rekke år. Det er gjennomført en del tiltak og prosjekter, slik som handlingsprogrammene for Oslo indre øst og Oslo sør, samt Groruddalssatsingen, men forskjellene er fortsatt betydelige, jf. for eksempel Helserådet (nr. 19, oktober 2013 – Helsedirektoratet).
- En viktig årsak til ulik etterspørsel er trolig at publikum, og særlig barn og unge, velger tilbud som finnes i nærmiljøet. Mangel på tilbud vil trolig styre aktivitet og

etterspørsel inn mot det som faktisk finnes av tilbud. I dette perspektivet bør tilbudet overstyre etterspørselen slik at et bredt tilbud faktisk treffer flere og slik sett skaper økt etterspørsel og faktisk aktivitet.

- Ulik internasjonal bakgrunn i bydelene skaper også ulik etterspørsel etter aktiviteter. Dette gir grunnlag for et enda bredere tilbud for Oslo sett under ett, og et noe mer differensiert tilbud avhengig av lokal etterspørsel.

I praksis må likhet sannsynligvis defineres på et mer overordnet nivå, i betydningen mest mulig lik mulighet til å utøve idrett og friluftsliv uavhengig av hvor man bor, uten at dette er knyttet til bestemte aktiviteter. Slik sett kan likhet i muligheten for å utøve idrett og friluftsliv innebære ulike konkrete tilbud for den enkelte innbyggere.

Strategiske prioriteringer

En lik mulighet til å utøve idrett og friluftsliv kan i utgangspunktet legges på et kommunalt tilbud eller også hensynta private tilbud som finnes i de ulike delene av byen. Det kan tenkes ulike virkemidler for å sikre økt likhet i muligheten til å utøve idrett og friluftsliv:

- Et virkemiddel som kan bidra til å gi like muligheter og sikre et offentlig styrt basistilbud, er å styrke kravene til hvilke arealer og anlegg som skal følge skolene, jf. kapittel 8.3. En slik fremgangsmåte kan bidra til at det med større sikkerhet finnes eller skal etableres for eksempel flerbruks/idrettshall, liten uteflate og noe grønt-arealer omkring alle skoler.
- Man kan drøfte og fastsette mer konkrete mål for hva som er akseptabel avstand til ulike tilbud. Dette er til en viss grad gjort for befolkningens tilgang til grøntarealer (se under), men tankegangen kan også benyttes på andre tilbudsområder. Det bør også vurderes og konkretiseres hvordan for eksempel økt tilgang til mindre arealkrevende tilrettelegging, som for eksempel haller og mindre utearenaer, kan kompensere for dårligere tilgang til arealkrevende uteflater.

8.4.4 Samlet eller spredt

En generell parameter knyttet til utvikling av porteføljen er lokaliseringsprinsipper. Innenfor friluftsområdet er dette blant annet synliggjort gjennom generelle krav til avstand til større og mindre grøntarealer innenfor indre og ytre by (se kapittel 4.6). Ifølge www.forskning.no 08.07.2013 (forskning.no 2013), er kort avstand til parker (grøntområder) viktigst for å sikre bruk og aktivitet.

Innenfor idrettsfeltet har det i interessedialogen kommet fram et ønske om samling av anlegg i sentre («clustere»), som en potensiell utviklingsstrategi. Denne diskusjonen er ikke nødvendigvis knyttet til alle anleggs kategorier. Idrettsanlegg kategoriseres på ulike måter, og en relevant kategorisering er gitt i «Veileder – Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet» (Kulturdepartementet 2014), der anleggene deles i:

- Nærmiljøanlegg
- Ordinære anlegg
- Nasjonalanlegg

Nærmiljøanlegg skal være anlegg for egenorganisert fysisk aktivitet, hovedsakelig beliggende i tilknytning til bo- og/eller oppholdsområder. Dette innebærer at anlegg (på samme måte som «nærparker», nevnt over) bør være lett tilgjengelige, trygge og stimulere til spontan aktivitet.

Som kommentert i kapittel 3.8 og 8.3, realiseres nærmiljøanlegg i liten grad som kommunale prosjekter, men i større grad gjennom utvikling av nye boligområder eller lokale initiativ i

borettslag/sameier. Diskusjonen omkring sentre er mer relevant for ordinære anlegg. I Oslo kan dette igjen drøftes som anlegg med nedslagsfelt:

- Per skolekrets/idrettslag
- Per bydel
- Per sone (for eksempel indre by, vest/nord, øst, sør, som vist i kapittel 4.4)
- Per Oslo/Stor-Oslo

Som nevnt tidligere vil etablerte strukturer trolig være vesentlige for videre utvikling. Det kan likevel tenkes at enkelte etablerte strukturer bør prioriteres sterkere enn andre, hvis de i større grad sammenfaller med framtidig strategi.

For de ordinære anleggene (de det er flest av), kan det være relevant å prioritere anlegg som ligger i eller ved skoler (jf. kapittel 8.3) og som har god tilgjengelighet, med fokus på gange/sykkel som adkomst. I enkelte tilfeller vil det kunne oppstå motsetning mellom å etablere nye frittstående ordinære anlegg (for å sikre nærhet til boligområder) og å supplere eksisterende gode anlegg, ved skole, klubbhus eller tilsvarende.

For noe mer spesialiserte anlegg, som ikke skal finnes i hver skolekrets eller innenfor de fleste idrettslag, vil generell tilgjengelighet med kollektivtrafikk og – særlig for utstyrsspesifikke øvelser – tilgang med bil, være vesentlig. I gjennomgangen av Hovinbyen peker for eksempel Valle Hovin seg ut som et område som bør kunne styrkes for å takle økt aktivitet, som et senter (cluster) for store deler av Hovinbyen. En satsing på Tøyen med blant annet mulig nytt hovedbad, og potensial i store uteflater i randsonen i Groruddalen, er andre eksempler på mulige sentre som kan styrkes utover et bydelsperspektiv.

For de enda mer spesifikke anleggene bør hele Osloregionen vurderes under ett. Eksempler er anlegg for motocross eller innendørs friidrett i Oslos nabokommuner. Tilgang på denne typen anlegg i regionen påvirker behovet for tilsvarende anlegg i Oslo, og eventuelt lokaliseringen av disse.

Blant annet har Olympiatoppen/NIH en funksjon som et vesentlig senter for toppidrettsutøvere i Oslo. Anlegget fungerer også som rekrutteringsarena for nye utøvere, trenere og ledere og som breddearena, i og med at «restkapasitet» stilles til disposisjon både for organisert breddeidrett og egenorganisert aktivitet.

Oslo har også enkelte nasjonalanlegg, og for disse vil det neppe være noen lokaliseringssdiskusjon i overskuelig framtid. For enkelte idretter har det de senere årene vært tangerende diskusjoner, blant annet i forbindelse med søknad om fotball-EM 2009, da NFF også hadde et nytt fotballanlegg under planlegging. Med satsinger som er gjort på Ullevaal Stadion de siste årene, og i Holmenkollen i forbindelse med VM 2011 (nordisk) og 2016 (skiskyting), antas det at disse arenaene står godt rustet. Tilsvarende har Bislett stadion fortsatt en sterk internasjonal posisjon, og en god teknisk stand etter totalrehabilitering i 2005.

Blant andre anlegg med stor publikumskapasitet, arbeider kommunen i 2015 med prosjektering av ny Jordal Amfi (ishockey) og det jobbes også med ny fotballarena for Vålerenga på Valle Hovin. Andre større anlegg av liknende karakter diskuteres også, og ofte vil disse i stor grad henge sammen med en differensiert finansiering, enten som privat samarbeid kombinert med andre bruksformål eller med statlige bidrag.

Strategiske prioriteringer

Anlegg og arealer for idrett og friluftsliv må lokaliseres i tråd med helhetlige byplanstrategier for de respektive områder. Lavterskeltilbud må lokaliseres nær boligområder. Større anlegg og arealer må vurderes særlig med tanke på sambruksmuligheter (skole) og gode transportløsninger.

8.4.5 Medvirkning

I og med at mye av gevinstrealiseringen (aktiviteten) i sektoren skjer gjennom frivillig og privat initiativ, er det vesentlig at interessentenes prioriteringer blir hørt i prioriteringene. Innenfor den tradisjonelle idretten er det idrettslagene og deres sammenslutninger (krets/forbund) som skal stå for vesentlige deler av aktiviteten, og som har oversikt over behovene. Det at virksomheten i tillegg er så vidt mangfoldig, og i liten grad lovpålagt, understreker behovet for gode prosesser og at prioriteringskriterier og faktiske prioriteringslister er omforent.

Gjennom arbeidet med denne KVVU-en er det tydeliggjort at de sentrale organene som representerer de frivillige, slik som for eksempel Oslo idrettskrets, Oslo og Omland Friluftsråd og Oslofjordens Friluftsråd, besitter og koordinerer kompetanse som er avgjørende for utviklingsarbeidet.

Det er kanskje i forbindelse med de mest langsiktige tiltakene, der hvor idrettens og friluftslivets interesser ennå ikke har definert konkrete behov, at Oslo kommune må ta eget initiativ utover det som følger av handlingsprogram og fireårsplaner. De langsiktige strategiene som skisseres i denne KVVU-en er drøftet med sentrale interesser, blant annet gjennom den etablerte referansegruppen for behovsplanprosjektet.

Gjennom bydelsstrukturene er det også mulig å nå fram til et mer lokalt og avgrenset fokusområde, og i det konkrete prioriteringsarbeidet knyttet til behovsplan vil vektlegging per region og bydel bli styrket.

Et stort potensial knyttet til økt fysisk aktivitet ligger i den egenorganiserte aktiviteten, som ikke nødvendigvis lar seg representere gjennom etablerte organisasjoner. I denne sammenhengen er det nødvendig å nå fram til den enkelte sluttbruker eller de som forstår hvordan disse opptrer, og det er betydelige mengder med undersøkelser og forskning knyttet til dette. I forbindelse med behovsplanen planlegges det en spørreundersøkelse til prioriterte alderstrinn i Osloskolen, og BYM har også jevnlig brukerundersøkelser som når sluttbrukerne. Gjennom konsistent bruk av slike og liknende undersøkelser, vil brukere av egenorganisert aktivitet og potensielt aktive kunne medvirke.

Strategiske prioriteringer

Samarbeidet med sentrale organisasjoner som står for aktivitet (gevinstrealisering) bør videreføres og styrkes, med fokus på omforente prioriteringer. Egenorganiserte brukeres behov bør avklares nærmere gjennom konsistent bruk av spørreundersøkelser og liknende.

8.5 Gjennomføringsstrategier

Som beskrevet og illustrert i kapittel 3.4 er det en rekke aktører som er involvert i prosessen knyttet til realisering av nye anlegg eller nye områder for idrett og friluftsliv. Det er ikke nødvendigvis enkelt å forstå hvilken prioriteringsprosess som styrer hvilke tiltak som blir prioritert, eller videre prosjektprosess når prosjektene utredes, prosjekteres og realiseres.

Sett ut fra et behov for effektiv ressursbruk samt et brukerperspektiv bør det være et mål å forenkle og forklare prosessene slik at;

- ulike behov blir prioritert på en effektiv og transparent måte
- de mest målrettede prosjektene blir prioritert først
- status i porteføljen og enkeltprosjekter lett kan kommuniseres
- enkeltprosjekter blir utredet, planlagt/prosjektert, besluttet, gjennomført og driftet på en målrettet og sikker måte (i tråd med Oslo kommunes investeringsregime)

Når det gjelder gjennomføring av konkrete investeringstiltak (operativ utfører) er det i dag flere aktører med sentrale roller (BYM, UBF, VAV). Aktørbildet er under endring, blant annet ved at det er planlagt etablert et nytt foretak (KF) for utbygging og drift av kommunale kultur- og idrettsanlegg. I tillegg realiseres en rekke av behovene gjennom utbyggingsavtaler, erverv, OPS eller private initiativ. Det er i tilleggsinnstillingen til budsjettet 2015 foreslått to tiltak som er nært knyttet til dette, og som vil øke kompleksiteten ytterligere.

- Økt satsing på kommunal støtte til privatfinansierte anlegg
- Etablering av eget foretak for kultur og idrett

Uavhengig av disse to tiltakene og framtidige mulige organisasjonsendringer i Oslo kommune, er det sannsynlig at aktørbildet på utførersiden vil være mangfoldig og komplisert, med et samvirke av kommunale, frivillige og private enheter.

På bestillersiden har UDE en klar rolle som operativ bestiller av skolebygg og skoleanlegg, mens den operative bestillerfunksjonen for idrett og friluftsliv i hovedsak ligger hos BYM. En foreløpig evaluering av tidligere planer for idrett og friluftsliv og de planlagte tiltakene som er realisert eller klargjort for realisering i 2015, tyder på en relativt svak gjennomføringstakt. Det er imidlertid gjennomført en del andre tiltak som har kommet til gjennom perioden. En nærmere oversikt over gjennomførte tiltak, resultater og måloppnåelse vil bli omtalt i Behovsplanen.

Det er videre lite sporbarhet fra planene med tilhørende handlingsprogram (det vil si planer for de neste fire årene) til videre beslutningsprosesser og budsjettprosesser, og angående prosessene knyttet til tildelingsbrev og rapportering. I praksis medfører dette en risiko for at interessentene «går rundt» administrasjonen i BYM og byrådsavdelingene, slik at mer eller mindre godt utredede prosjekter vedtas i den tradisjonelle budsjettbehandlingen i desember, relativt uavhengig av handlingsprogrammet (jfr. blant annet Oslo idrettskrets årsberetning 2013, Oslo idrettskrets 2014).

Det synes som det største forenklings- og forbedringspotensialet ligger i å klargjøre og samordne bestillerfunksjonen. Sett bort fra UDE sin rolle i skolesektoren, kan det synes naturlig å styrke BYM som eneste operative bestiller på idretts- og friluftsfeltet. BYM bør ha et kontinuerlig fokus på hva Oslo har av tilbud (uavhengig av eier/forvalter), hva som mangler og hva som derfor bør prioriteres. For at denne bestillerfunksjonen skal være robust, bør samordningen med MOS (overordnet bestiller) styrkes, slik at behovsplan med prioriteringskriterier og øvrige porteføljedokumenter framstår enhetlig og robust, og BYM må sikres ressurser, kompetanse og fullmakter til å utføre en slik rolle effektivt.

Strategiske prioriteringer

Oslo kommune ved BYM bør ha et kontinuerlig fokus på hva Oslo har av tilbud (uavhengig av eier/forvalter), hva som mangler og hva som bør prioriteres. BYMs rolle som operativ bestiller på idretts- og friluftsfeltet bør styrkes. Det bør blant annet (som nevnt i 8.3) legges vekt på samarbeidet med blant annet PBE og EBY ved planleggingen av nye boligområder, og samarbeidet med UDE i skolesektoren. I tillegg til dette bør det legges mer vekt på;

- Finansieringsordninger, spillemidler, garantier osv.
- Langtidsplanlegging, prioritering og beslutninger
- Overordnede gjennomførings- og kontraktstrategier, herunder OPS

8.5.1 Virkemidler, finansieringsordninger, spillemidler, garantier osv.

Utbygging og forvaltning av anlegg og arealer for idrett og friluftsliv i Oslo skjer via en rekke ulike aktører. Virkemidlene Oslo kommune benytter er ulike, og det er krevende å vurdere nytteverdi, risiko og kostnad mellom anlegg som realiseres av private, med en eventuell form for kommunal garanti eller støtte, og ordinære kommunale anlegg.

Oslo kommunes styring av det samlede tilbudet til publikum skjer på et overordnet nivå, uavhengig av enkeltaktører. Tidligere sektorplaner for idrett og friluftsliv har hatt fokus på kommunale prosjekter, i regi av egen etat. De siste årene er det faktisk UDE/UBF som har vært den største kommunale investoren i anlegg innenfor idrett og friluftsliv.

Med ujevne mellomrom dukker det også opp private initiativ som kan bidra til å forbedre tilbudet, men som krever en form for kommunal deltakelse gjennom lånegarantier eller liknende. Per i dag er det ikke noen klar adressat i Oslo kommune for slike initiativ. Oslo kommunes budsjett for 2015 peker i retning av at dette vil bli et viktigere satsingsområde framover, og det bør styrkes et «mottaksapparat» for denne type initiativ. Den nødvendige kompetansen for å håndtere slike initiativ ligger i dag dels i BYM og dels i EBY, og ofte vil andre etater som PBE, UKE og kommuneadvokaten være involvert (jf. for eksempel utviklingen av forslag til avtale om fotballhall og tennishall på Furuset). Det er et behov for å styrke en funksjon som skal håndtere slike initiativ, både med hensyn til prioritering og faglig koordinering.

De aller fleste anleggstiltak har mulighet for finansieringsbidrag fra spillemidler. Som nevnt tidligere er det av ulike årsaker en relativt lav andel av spillemidlene i Norge som blir benyttet i Oslo. I henhold til reglene for spillemidler, må prosjektene være tatt inn i et kommunalt plandokument for å kunne bli tildelt støtte, selv om kommunen selv ikke skal finansiere noe. Særlig utenfor idrettens egne organer er det trolig for lite kunnskap om både muligheter og regler knyttet til disse finansieringsmulighetene. I tillegg finnes det også en rekke andre mer avgrensede kilder som kan bidra til finansiering, og som kan være krevende å benytte effektivt.

Strategiske prioriteringer

I kraft av å ha et ansvar for det samlede tilbudet til innbyggerne, bør BYM ha en løpende og oppdatert oversikt over alle prosjekter under planlegging som bidrar til tilbudet innenfor idrett og friluftsliv. Det bør settes opp langtidsplaner som har med seg følgende avsnitt:

1. Kommunale prosjekter, med antatt utfører
 - a. BYM
 - b. UBF
 - c. «Nytt foretak for idrett og kultur»
 - d. VAV
 - e. Andre
2. Private prosjekter, med en eller annen form for kommunal støtte
3. Private prosjekter, som kun er med på lista for å kvalifisere til spillemidler

I langtidsplanene vil antatt utfører (antatt gjennomføringsstrategi) være veiledende (foreløpig).

8.5.2 Langtidsplanlegging, prioritering og beslutninger

For å sikre en god og effektiv langsiktig utvikling av tilbudet, bør ulike tidshorisonter ses i sammenheng.

Rammer og langsiktige strategier

I utgangspunktet bør det være noen rammer for hva kommunen selv skal etablere, hva den skal støtte (delfinansiere/garantere for) og hva som helt og fullt skal drives av andre. Med en målsetting om stor bredde i tilbudet, vil mange ulike tiltak kvalifisere for en form for kommunal støtte.

Innenfor et 10-årsperspektiv er det trolig fornuftig å fastlegge noen strategiske satsinger, som gjør det mulig å fokusere innsatsen noe mer og som sikrer tilstrekkelig langsiktighet. Basert på tidligere delkapitler i denne KVVU-en er det enkelte punkter som kan fremheves;

- Klargjøring av behov/program, arealplaner og erverv i transformasjonsområder
- Bedre anlegg og arealer for idrett og friluftsliv i/ved skolene

Bademeldingen er et strategidokument som kan legge føringer for både investeringer og mulig gevinstrealisering i 10-årsperioden. Sykkelstrategien er et annet strategidokument som peker på et betydelig gevinstpotensial knyttet til fysisk aktivitet, men knyttet til investeringer fra både Oslo kommune og Statens vegvesen.

Handlingsprogram

Gitt noen faste rammer og en strategisk horisont på 10 år, kan handlingsprogrammet, det vil si prioriterte prosjekter og tiltak i en 4-årshorisont, settes opp ut fra dette.

Gitt det omfattende samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører, kan det antas at det fortsatt vil være et stort tilfang av prosjektideer. Som antydnet i kapittel 7.4, bør alle prosjektideer vurderes ut fra noen minimumskrav for å vurdere om tiltaket faller innenfor rammene og strategien for perioden.

Gitt at tiltakene faller innenfor, må det skje en nærmere prioritering basert på de kriteriene som er mest relevante. Noen generelle kriterier er skissert i 7.4, disse kan detaljeres ytterligere, og suppleres med for eksempel føringer som er aktuelle for deler av byen. De fleste initiativ bør i denne sammenheng sammenliknes på bydels- eller byområdenivå, ut fra det aktuelle nedslagsfelt, mens enkelte initiativ (som for eksempel nytt hovedbad) må vurderes på Oslonivå.

Endelig handlingsprogram bør ha med seg vesentlig mer beslutningsinformasjon enn det som har vært praksis i de siste sektorplanene. I tillegg til en begrunnet prioritering av tiltakene, bør handlingsprogrammet ha med seg informasjon om blant annet;

- Bydel
- Estimat for investering, evt. godkjent kostnadsramme
- Planlagt eller vedtatt byggherre/forvalter
- Finansieringsplan (kommunale midler, spillemidler, tredjepartsfinansiering)
- Etc.

I tillegg bør det skilles tydelig på tre kategorier av prosjekter (jf. drøftingene i starten av kapittel 8.5), det vil si kommunale prosjekter, prosjekter med kommunal støtte og privatfinansierte prosjekter som kun er med i planen for å kvalifisere for spillemidler.

Prosjektbeslutninger

For å sikre god saksbehandling og riktige beslutningsunderlag, er det et krav at prosjektene følger Oslo kommunes investeringsregime. Dette betyr eksempelvis at det bør unngås at det gjøres vedtak om gjennomføring av tiltak som ikke er utredet i henhold til regimet. En praktisk erfaring er at ingen offentlige prosjekter er besluttet før første spadestik er gjort, eller i hvert fall ikke før vedtak om kostnadsramme og igangsettingsbevilgning foreligger.

Selv om investeringsregimet stort sett er implementert i Oslo kommune, kan det fortsatt oppstå større eller mindre avvik. Eksempelvis ble Frogner ishall, i hvert fall sett fra interessentenes side, vedtatt (som vedtatt gjennomført) i desember 2013, med 270 mill. kr. fordelt over tre år, og med 70 MNOK i 2014. Dette skjedde til tross for at prosjektet ikke var klargjort for gjennomføringsvedtak (KS2), og til tross for at det ikke forelå noen framdriftsplan som gjorde det mulig å benytte 70 MNOK i 2014.

Som kapittel 3 (figur 3.2) viser, vil beslutning om konsept og gjennomføringsmodell/utfører normalt skje i konseptfasen. Etter dette, vil det i hvert fall for større prosjekter, være behov for særskilt finansiering av prosjektering (før vedtak om kostnadsramme og igangsettingsbevilgning foreligger). Dette betyr at prosjekter som ligger i handlingsprogrammet, planlagt for realisering innenfor 2-4 år, enkelte ganger må ha egne midler til prosjektering i år 1, uten at dette forveksles med endelig prioritering og beslutning om gjennomføring.

I og med at prosjektering normalt gjennomføres i regi av utførende etat, er det en krevende koordinering som skal skje i budsjettbehandlingen knyttet til endelig beslutning om igangsetting. Ulike forprosjekt kan være utviklet gjennom blant annet BYM, nytt foretak og UBF, og det vil være disse som har hovedansvaret for kvaliteten i forprosjektet/beslutningsunderlaget. Ut fra dagens system vil også de ulike etaters budsjettkapitler bidra til at de ulike prosjektene framstilles uavhengig av hverandre.

En samlet framstilling og prioritering av prosjekter innenfor idretts- og friluftsfeltet, for endelig beslutning om igangsetting, krever at det skjer en sammenstilling hos BYM eller en byrådsavdeling. For at dette skal fungere godt, må denne funksjonen gis tilstrekkelig kapasitet og legitimitet, gjennom tett samarbeid med byrådsavdelinger, slik at de faglig baserte prioriteringslister som utarbeides av Oslo kommunes administrasjon, etter dialog med sentrale interessenter, i større grad blir et styringsverktøy for endelig politisk behandling.

Strategiske prioriteringer

Beslutningsgrunnlaget og beslutningsprosessene knyttet til prioritering av tiltak bør tydeliggjøres. Dette innebærer blant annet:

- Basert på en vurdering av det samlede tilbudet innenfor idrett og friluftsliv og kommunens rolle og muligheter, bør det konkretiseres noen rammer for hva som skal etableres i kommunal regi. Dette vil gi langsiktig styringsinformasjon og et basisgrunnlag for å prioritere prosjekter på kortere sikt.
- Handlingsprogrammer for de nærmeste årene bør inneholde mer beslutningsinformasjon, og de konkrete tiltakene må være tydelig forankret i mål og konkrete prioriteringskriterier (se kapittel 7.4)
- Beslutninger om prosjektering og realisering av de enkelte prosjektene må følge de fastsatte retningslinjene for investeringer, og en samlet framstilling og prioritering må sammenstilles av BYM eller en byrådsavdeling.

8.5.3 Overordnede gjennomførings- og kontraktsstrategier, herunder OPS

I henhold til Oslo kommunes veileder for KVV skal gjennomføringsstrategi, herunder eventuelt OPS, vurderes som del av KVV-en. I tidligere kapitler og delkapitler er det vist at det er stor variasjon i gjennomføringsmodeller, og deler av tilbudet realiseres også gjennom private aktører der kommunen kan bidra med andre virkemidler enn tradisjonelle gjennomføringsmodeller.

Det vurderes ikke som relevant å drøfte ulike gjennomføringsmodellers egnethet videre i denne KVV-en. Et stort antall gjennomføringsmodeller og virkemidler vil være gode verktøy for å utvikle tilbudet, gitt at kommunen har kapasitet og kompetanse til å benytte de ulike variantene.

Strategiske prioriteringer

Som skissert tidligere i kapittel 8, bør BYMs rolle og kompetanse knyttet til overordnet valg av gjennomføringsmodell styrkes, slik at prioritering mellom ulike prosjektinitiativ (gjennom handlingsprogrammet), konseptvalg og valg av gjennomføringsstrategi ses i sammenheng.

9 Sammenstilling og tilråding

Veileder for KVV anbefaler at sammenstilling av analysen kommer til slutt, sammen med anbefalinger for neste fase (normalt forprosjektfasen). Denne utredningen peker på tiltak som bør prioriteres med ulik tidshorisont og med ulike virkemidler. Neste fase vil derfor innebære tiltak som involverer ulike aktører og tidshorisonter.

Vi har valgt å drøfte føringene for neste fase i tre hovedpunkter;

- Overordnet forankring av mål og strategier (kapittel 9.2)
- Langsiktige strategitiltak som kan kreve ulike former for sektorsamarbeid (kapittel 9.3)
- Videre prosess for operasjonalisering av strategi for den neste 10-årsperioden samt prioritering av tiltak i et fireårsperspektiv (handlingsprogram) (kapittel 9.4)

9.1 Sammenstilling av analysen

Som redegjort for i kapittel 8, er det ikke hensiktsmessig å definere et begrenset alternativ konsept, og velge mellom disse. Det er derfor i stedet fokusert på ulike strategiske dimensjoner, og det er drøftet hvilke strategiske endringer og prioriteringer som bør vurderes. Anbefalte strategiske prioriteringer er oppsummert i avslutningen av delkapitlene i kapittel 8, og hele KVV-en er oppsummert i sammendraget (foran).

Vi har derfor i kapittel 9 fokusert på hvordan videre oppfølging (på de viktigste områder) bør skje i praksis.

9.2 Forankring av mål og strategier

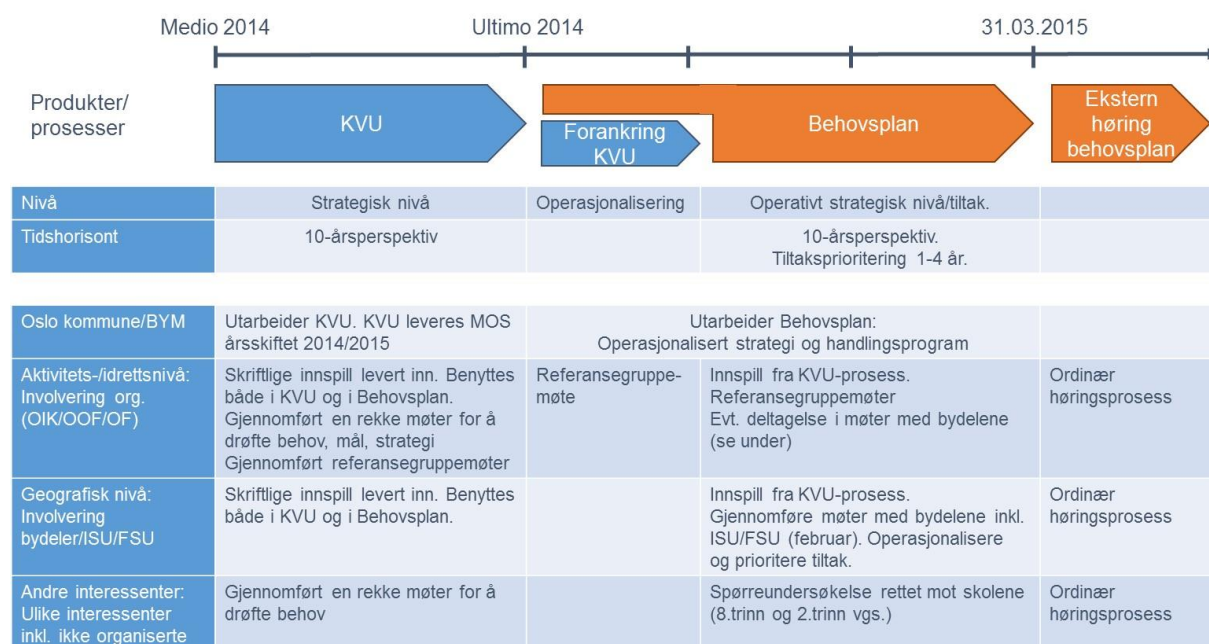
Tilbudet innenfor idrett og friluftsliv er stort og mangfoldig, og framkommer i et komplekst samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Omfanget av tilbudet innenfor sektoren er i liten grad styrt av lover og forskrifter. Det er derfor vanskelig å avlede konkrete behov, uten at dette bygger på klare mål og strategier.

Kapittel 6 skisserer og prioriterer målene som vurderes som mest relevante for sektoren i neste 10-årsperiode. Kapittel 8 anbefaler noen strategiske prioriteringer. De foreslåtte målene og prioriteringene er drøftet med relevante aktører og interessenter, og kan legges til grunn for videre arbeid forutsatt at de forankres bredere i Oslo kommune og hos sentrale interessenter.

Evaluerings av tidligere planer viser at sektoren har vært preget av et stort antall generelle målformuleringer og prioriteringer, og i mindre grad konkrete effektmål som har vært fulgt opp. For å oppnå en mer konsistent langsiktig planlegging og oppfølging er det nødvendig å definere og forankre klarere mål og rammer. Den første muligheten til å oppnå en bredere drøfting og forankring vil være gjennom behovsplanens høringsrunde våren 2015, og videre behandling i Oslo kommunes etater og politiske organer senere i 2015.

Før behovsplanen kan sendes på høring, skal det utarbeides en operasjonalisert strategi for de neste ti årene avledet av mål og prioriteringer i KVV-en. Det skal også utarbeides et handlingsprogram for perioden 2016-2019, det vil si en prioritert liste av prosjekter og tiltak som bidrar til måloppnåelse gitt strategiene som legges til grunn. Dette arbeidet skal skje i første kvartal 2015. Det legges opp til at de mest sentrale aktørene og interessentene, definert i behovsplanens referansegruppe involveres i dette. Denne prosessen vil også bidra til en forankring av mål og strategier, og eventuelle vesentlige justeringsforslag kan innarbeides før den brede høringsprosessen starter i april. Utkastet til behovsplanen som

sendes på høring vil dermed bestå av mål og prioriteringer utledet i KVV-en og handlingsprogrammet, med eventuelle justeringer framkommet i behovsplanprosessen.



Figur 9-1 Framdriftsplan for behovsplanprosessen

9.3 Videre oppfølging – langsiktige tiltak

9.3.1 Overordnede rammer

Over tid bør det være tilstrekkelig klare rammer knyttet til hvilke anlegg, arealer og tiltak som skal drives i kommunal regi, hvilke som skal støttes med kommunale virkemidler og hvilke som i sin helhet skal drives privat, det vil si hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kommunal og frivillig/privat sektor. KVV-en skisserer ingen prinsipielle endringer i dagens arbeidsfordeling, men peker på noen mulige viktige justeringer. Det arbeides parallelt med KVV-en med en sak om hvordan Oslo kommune kan samarbeide med private om realisering av idrettsanlegg. Oppfølging av denne saken må ses i sammenheng med handlingsprogrammet, det vil si hvordan Oslo kommunes innsatsfaktorer knyttet til private anlegg skal prioriteres.

Et stort antall kommunale og private aktører bygger og forvalter anlegg og arealer for idrett og friluftsliv. Det samlede antallet anlegg og arealer utgjør flere tusen objekter. De ulike forvalterne må ha god oversikt over egne anlegg og arealer i et forvaltningsperspektiv. For Oslo totalt sett, må BYM/MOS i tillegg – uavhengig av forvalter - ha en aggregert oversikt i behovsperspektiv som sammen med befolkningsvekst, aktivitetstrender, medvirkningsprosesser og lignende, kan bidra til prioritering av framtidige tiltak.

Gitt at det er et mål å videreutvikle tilbudet i takt med befolkningsveksten, må de langsiktige økonomiske rammene justeres til et nivå som gjør dette realistisk. De langsiktige økonomiske konsekvenser må vurderes parallelt med behovsplanprosessen slik at det i større grad enn tidligere er samsvar mellom handlingsprogram og planlagte bevilgninger (økonomiplan).

Det bør avsettes rammebevilgninger for langsiktig vedlikehold og rehabilitering som sikrer opprettholdelse av relevante deler av eksisterende portefølje.

Det bør også sjekkes ut at det er samsvar mellom investeringsressurser og midler til vedlikehold og primær aktivitet, slik at investeringene over tid kan nyttiggjøres som forutsatt. Hvis betydelige deler av gevinstrealiseringen betinger kommunale driftsmidler må dette synliggjøres før investeringsbeslutning.

Mulighetene til å skape et godt tilbud på en ressurseffektiv måte, vil trolig øke hvis det langsiktige sektorsamarbeidet styrkes på noen områder.

9.3.2 Langsiktige tiltak knyttet til byplanlegging og skole

I den langsiktige byplanleggingen for utbyggingsområder må det prioriteres å fastlegge arealprogram/-ambisjonsnivå i et 10-årsperspektiv på et tidligere tidspunkt enn i dag. Behovet kan avledes av mål, strategier og prioriteringer. Det anbefales at blant annet PBE, EBY og BYM avklarer hvordan dette generelt kan innarbeides i kommuneplaner, veiledende planer for offentlige rom og reguleringsplaner. Dette kan konkret gjøres gjennom et generelt samarbeidsprosjekt, eller et mer operativt samarbeid knyttet til faktiske prosesser, som for eksempel videre utvikling av Hovinbyen og liknende områder.

En ytterligere styrking av samarbeidet med skolesektoren kan gi mer fysisk aktivitet på kort og lang sikt, og gi en effektiv utnyttelse av investeringer i arealer, bygg og anlegg. Det anbefales derfor at den generelle tiden avsatt til fysiske aktivitet innenfor skole økes, til for eksempel fem timer per uke. Senere behovsplaner for skole og idrett/friluftsliv bør samordnes i tid, med særlig fokus på områder som er i stor utvikling eller transformasjon. Skolens generelle kravspesifikasjon (byggeprogram) bør endres slik at idrettshall og tilfredsstillende utearealer tas inn på samme måte som øvrige spesifiserte fasiliteter. Dette vil medvirke til at et minimum av arealer og anlegg for fysisk aktivitet blir sikret gjennom skolesektoren, i takt med byutviklingen. Disse punkter bør følges opp gjennom et eller flere konkrete samarbeidsprosjekter mellom blant andre UDE og BYM.

9.4 Prosess for behovsplan og handlingsprogram

Behovsplanarbeidet vil bestå av en operasjonalisering av de drøftede strategidimensjonene innenfor mer avgrensede tilbudsområder, som basisgrunnlag for handlingsprogrammet. For eksempel kan man konkretisere strategier for tilbudsgrupper som inneflater, uteflater og friluftaktiviteter gjennom systematisk drøfting av formen på innsatsen (program, geografisk spredning, likhet, særskilte samarbeid og lignende).

I arbeidet med å finne fram til hvilke prosjekter og tiltak som skal prioriteres i neste fireårsperiode opp mot de operasjonaliserte strategiene, er det flere perspektiver som må forenes. Det store tilfanget av prosjektideer vil som før komme fra interessentene, i form av innspill gjennom bydelene, lag, kretser og andre foreninger, samt forslag til tiltak som er utviklet gjennom etatene i Oslo kommune. En utfordring med hensyn til prosjektideer er knyttet til de egenorganisertes behov. Det er særlig for disse at BYM selv bør generere de aktuelle prosjektforslagene.

Viktige kilder og grunnlag for prioritering er blant annet interessentenes egne prioriteringslister og tidligere handlingsprogram som omfatter mange ikke-realiserede prosjekter.

De ulike prosjektideene må prioriteres mot hverandre basert på mål, krav og strategiske kriterier skissert i KVVU-en og den operasjonaliserte strategien i behovsplanen, og innenfor økonomiske rammer som er relevante. Sammenhengen mellom KVVU-ens føringer, behovsplanen og de foreliggende prosjektideene er illustrert i Figur 9-2.



Figur 9-2 Sammenheng mellom KVV og foreliggende tiltak (prosjektideer)

Konkrete tiltak må samsvare med gitte mål, strategier og overordnede prioriteringer. De viktigste prioriteringskriteriene for de konkrete tiltakene kan variere over tid og i ulike deler av byen. Noen kriterier vil trolig gjelde på lang sikt uansett, og det anbefales at det ved prioritering legges vekt på blant annet:

1. Fleksible arealer og anlegg som kan tilpasses nye behov
2. Flerbruksmuligheter og effektiv utnyttelse (anlegg som kan benyttes av ulike grupper dag og kveld)
3. Tilrettelegging for aktiviteter som forventer vekst
4. Tilrettelegging for aktiviteter som skaper faktisk aktivitet
5. Tilrettelegging for aktiviteter med stort brukspotensial, særlig blant barn og ungdom, men også for egenorganisert aktivitet for alle aldersgrupper
6. Anlegg med lav dekningsgrad eller dokumentert underkapasitet (det vil si «kø» av potensielle brukere)
7. Mangfold i aktivitetstilbudet; gjennom anleggsutbyggingen skal det stimuleres til et mangfoldig aktivitetstilbud for befolkningen.
8. Anlegg/arealer med «riktig beliggenhet» ut fra et transportperspektiv (kollektiv, gang/sykkel osv.)
9. Anlegg, arealer og andre tiltak som særlig stimulerer til aktivitet hos inaktive
10. Anlegg og arealer som prioriteres av sentrale interessenter
11. Tilrettelegging for aktiviteter som skaper fornøyde brukere (jf. brukerundersøkelser)

Gjennom sammenstilling av relevante data, både fra kommunale kilder og interessenter, kan ulike prosjektinitiativ karakteriseres i forhold til kriteriene, slik at dette kan bidra til en prioritering.

Innenfor et mer begrenset tidsrom kan det være grunnlag for ytterligere konkrete føringer, og hvis endret aktivitet (adferd eller ferdigheter) prioriteres høyt, bør programsatsinger med kombinasjon av anlegg og andre virkemidler vurderes nærmere.

De største investeringer som for eksempel Holmenkollen, Bislett eller nytt hovedbad bør vurderes i et Osloperspektiv eller også i et regionalt eller nasjonalt perspektiv. De aller fleste

tiltakene vil imidlertid ha et nedslagsfelt innenfor en bydel eller en avgrenset del av byen. Innenfor en slik avgrensning vil det kunne være ulike kriterier for prioritering i ulike deler av byen. I denne sammenhengen vil det trolig være nødvendig med en overordnet vurdering av hvilke aktiviteter som realistisk kan sikres plass i bymessige omgivelser (urbane bydeler), og hvilke aktiviteter som faktisk passer i (ulike deler av) Marka eller på fjorden. Vurderingene knyttet til Marka og fjorden må koordineres med det pågående arbeidet med å revidere plan for Oslo kommunes skoger og fjordbruksplanen.

Det vil videre være vesentlig å vurdere ulike deler av byen når det gjelder blant annet:

- Skjevheter i dagens tilbud
- Forventet befolkningsvekst i bydel/skolekrets
- Særskilte behov knyttet til befolkningssammensetning
- Byplan-forhold knyttet til blant annet tilgjengelighet og eksisterende strukturer

For å fange opp behovene på et tilstrekkelig lokalt og konkret nivå, planlegges det å gjennomføre prioritering av handlingsprogrammet innenfor byens hovedregioner:

- Indre by (bydel 1-5)
- Nord/vest (bydel 6-8)
- Øst (bydel 9-12)
- Sør (bydel 13-15)

Det vurderes også om det bør gjøres særskilte prioriteringer for fjorden, Marka og byen totalt sett (for anlegg og arealer som skal betjene hele byen).

Det bør gjøres vurderinger av hvilke tilbud som best supplerer porteføljen samtidig som det gjøres en vurdering av hvilke tilbud som bør avvikles eller hvilke ressurser som kan omdisponeres til annen bruk.

Referanseliste

- Asphjell, J. (2014) *NIFs anleggskonferanse 27.10.2014*
- Bischoff og Odden (2002) *Nye trender i norsk friluftsliv*
- Bærum kommune (2013) *Spørreundersøkelse om fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv*
- Bærum kommune (2010) *Temaplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2011-2014*
- Foss, A.S. (2014) *Idrett hjelper mobbeofre*. www.forskning.no
- Friluftsrådernes Landsforbund (2001) *Friluftsråd og ungdom – tradisjon og trender*. www.friluftsrad.no
- Helsedirektoratet (2010) *Vunne kvalitetsjusterte leveår ved fysisk aktivitet*
- Helsedirektoratet (2014) *Aktivitetsanbefalinger* www.helsedirektoratet.no
- Helsedirektoratet (2013) *Helserådet (nr. 19, oktober 2013)*.
- Helsedepartementet (2003) *St.meld.nr.16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*
- HM Government (2011) *Managing Successful Programmes*. MSP TSO
- Klima- og miljødepartementet (2009) *Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Markaloven)*
- Kreftforeningen, Helsedirektoratet og Norges Bedriftsidrettsforbund (2009) *Fysisk inaktive voksne i Norge*
- Kulturdepartementet (2012) *St.meld.nr.26 (2011-2012) Den norske idrettsmodellen*
- Kulturdepartementet (2014a) *Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet*. V-0789. Idrettsavdelingen
- Kulturdepartementet (2014b) *Bestemmelser om tippemidler*
- Kultur- og kirkedepartementet (2005) *Veileder - Flerbrukshaller. Planlegging, bygging, drift og vedlikehold*
- Ingebrigtsen J.E. og Aspvik, N.P. (2010) *Barns idrettsdeltagelse i Norge. Litteratur studie av barn i idretten*
- Miljøverndepartementet (2009) *Naturopplevelse, friluftsliv og vår psykiske helse. Rapport fra det nordiske miljøprosjektet «Friluftsliv og psykisk helse»*
- Miljøverndepartementet (2013) *Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv. En satsning på friluftsliv i hverdagen; 2014-2020*
- Forskning.no (2013) www.forskning.no 08.07.2013
- Norges idrettsforbund (2013) *Anlegg og spillemidler 2013*
- Odden, A. (2004) *Friluftsliv og ungdom – tradisjon og trender*. www.friluftsrad.no
- Oslo Fotballkrets (2013) *Anleggssituasjonen for fotballklubber i Oslo kommune, behov og kapasitet per sesongslutt 2013*
- Oslo kommune (1953) *Turveiplan*
- Oslo kommune (1991) *Fjordbruksplan for Oslo*
- Oslo kommune (2001) *Bystyremelding nr.4 By i bevegelse*
- Oslo kommune (2005) *Strandsonen i Oslo. Stengsler, kyststi og muligheter*

Oslo kommune (2008a) *Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2009-2012*

Oslo kommune (2008b) *Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2009-2012 Sektorplan friluftsliv*

Oslo kommune (2008c) *Oslo mot 2025. Kommuneplan 2008*

Oslo kommune (2010) *Fysisk aktivitet blant befolkningen i Oslo kommune*. Helseetaten

Oslo kommune (2011) *Konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune. Krav og veiledning*. Byrådsavdeling for finans

Oslo kommune (2012) *Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2013-2016*. Bymiljøetaten

Oslo kommune (2013a) *Søknad om å bli Europas grønne hovedstad 2016*

Oslo kommune (2013b) *KVU Olympiske og Paralympiske leker i Oslo i 2022*. Oslo 2022 (OL-etaten)

Oslo kommune (2013c) *Bystyremelding nr.2 Strategi for et bedre bade- og svømmetilbud (Bademeldingen)*

Oslo kommune (2013d) *Oslo European Green Capital*

Oslo kommune (2013e) *Skolebehovsplan 2014-2024. Tid for gjennomføring*. Utdanningsetaten

Oslo kommune (2013f) *Folkehelse i Oslo. Folkehelseplan for Oslo 2013-2016*

Oslo kommune (2014) *Landbruk i byen*. Bymiljøetaten

Oslo kommune (2014a) *Tilleggsinnstilling til budsjett 2015*

Oslo kommune (2014b) *Brukerundersøkelse blant Oslos innbyggere*. Bymiljøetaten

Oslo kommune (2014c) *Oslo mot 2030 – Smart trygg og grønn. Høringsutkast*. Plan- og bygningsetaten

Oslo kommune (2014d) *Forslag til budsjett 2015*

Oslo kommune (2014e) *Budsjettdokument 2014*

Oslo kommune (2014f) *Tildelingsbrev fra Byrådet for miljø og samferdsel til Bymiljøetaten*

Oslo Idrettskrets (2013) *Årsrapport*

Oslo Idrettskrets og Norges Idrettsforbund (2013) *Aktivitetstall idrettsregistreringen*

Skiforeningen (flere år) *Årsberetninger*

Statistisk sentralbyrå (flere år) *Levekårsundersøkelser, idrett og friluftsliv*

Statistisk sentralbyrå (flere år) *Byggekostnadsindeks*

Synovate (2011) *Undersøkelse om bruk av Oslomarka*

Tangen, J.O. (2004) *Idrettsanlegg og anleggsbrukere – tause forventninger og taus kunnskap*

TNS Gallup (2010) *Miljøbarometeret*

Utdanningsdirektoratet (2011) *Fysisk aktivitet og skoleprestasjoner* www.udir.no (23.06.11)

Virke (2014) *Treningssenterbransjen 2013*

Vedlegg 2 viser en oversikt over de dokumentene som er gjennomgått i målanalysen.