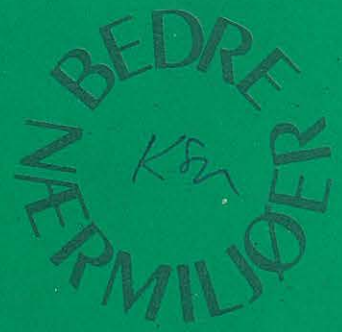


# NY GIV I NÆRMILJØ OG LOKAL- SAMFUNN



FORSØK I NÆRMILJØ • RAPPORT OG ANBEFALINGER FRA  
STATENS NÆRMILJØUTVALG



NY GIV



I

NÆRMILJØ

OG LOKAL-

SAMFUNN

FORSØK I NÆRMILJØ • RAPPORT OG ANBEFALINGER FRA  
STATENS NÆRMILJØUTVALG



## TIL REGJERINGEN v/MILJØVERNMINISTEREN

Statens Nærmiljøutvalg legger hermed fram sin rapport "Ny giv i nærmiljø og lokalsamfunn". Utvalget rapporterer her erfaringene fra forsøksvirksomheten i nærmiljø, og gir råd og anbefalinger til kommuner, fylkeskommuner og staten.

Statens Nærmiljøutvalg anbefaler en samlet satsing på nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling for å oppnå forbedringer av oppvekstmiljøet og nye omsorgsløsninger, og for å utvikle bedre fysiske miljøkvaliteter og lokale miljøverntiltak. Utvalgets innstilling er enstemmig i anbefalingene til kommuner og fylkeskommuner og i synet på videre satsingsområder i nærmiljøpolitikken:

- oppvekstmiljø og omsorgsoppgaver
- miljøvern og fysiske kvaliteter.

Anbefalingene til Staten er enstemmig bortsett fra to punkter. Det er enighet om bedre koordinering av de statlige investeringsordninger til fellesanlegg i lokalsamfunnet, samt å utvikle en mer brukerorientert veiledning rettet mot praktiske løsninger i nærmiljø. Et flertall i utvalget ønsker å stimulere frivillig innsats gjennom kommunale nærmiljøfond. Dessuten vil flertallet etablere et fastere samarbeid mellom departementene, kommunene/KS og frivillige organisasjoner gjennom et fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling.

Kommunenes Sentralforbund har deltatt med observatør i utvalget. Dette har vært positivt for utvalgets arbeid.

Oslo, 2. april 1990

*Kjell Spigseth*

*Tor Holtan-Hartwig*

*Erik Hauglund*

*Olav Holstad*

*Trude Lund*

*Tore Raasok*

*Johan Raaum*

*Hans Ånstad*

*Asle Moltumyr*



## FORORD

Formålet med denne rapporten fra Statens Nærmiljøutvalg er:

- å beskrive forsøksvirksomheten og andre tiltak i utvalgets regi
- å oppsummere de viktigste erfaringene fra forsøksvirksomheten i nærmiljø i 1982-86
- å gi anbefalinger på grunnlag av disse erfaringene til stat, fylker og kommuner.

Del I er en rapport om bakgrunnen for og erfaringer fra forsøksvirksomheten. Kapittel 1 redegjør for nærmiljøpolitikken, bakgrunnen for forsøksvirksomheten og enkelte andre tiltak i Nærmiljøutvalgets regi. I kap. 2 behandles nærmiljøforsøkene innhold, organisasjonsformer og resultater. På grunnlag av disse og andre erfaringer har utvalget oppsummert en del muligheter og begrensninger for lokalt utviklingsarbeid. I kapittel 3 gis en kort omtale av virksomheten som nå pågår i utvalgets regi.

Del II er utvalgets råd og anbefalinger. I kapittel 4 foreslår utvalget to satsingsområder for nærmiljøpolitikken framover: oppvekst og omsorg, miljøverntiltak og forbedring av fysiske kvaliteter i lokalsamfunnet. I kapittel 5 gir utvalget anbefalinger om utvikling av statlige virkemidler, råd til kommunene, og det fremmes forslag til organisering av det videre samarbeid sentralt om nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling.

Rapporten bygger på de faglige drøftingene i Statens Nærmiljøutvalg, flere års forsøksarbeid i nærmiljø, samarbeid med forskere, kontakt og drøftinger med prosjekter, kommuner og fylkeskommuner som ledd i utviklingsarbeidet.

Innholdet i del I bygger i hovedsak på prosjekt- og evalueringsrapporter og bidrag fra forskere ved NIBR. Asle Moltumyr og Kjell Spigseth (Md) har hatt ansvaret for utarbeiding av rapporten. Helene Dreyer har stått for tålmodig tekstbehandling.



## INNHOLD:

- i TIL REGJERINGEN v/MILJØVERN-MINISTEREN
- ii FORORD
- iii SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

### Del I Bakgrunn og erfaringer

#### KAP. 1 NÆRMILJØPOLITIKKEN OG BAKGRUNN FOR FORSØKSVIRKSOMHETEN

- 1.1 Nærmiljøpolitikken og Statens Nærmiljøutvalg .....s. 18
- 1.2 Forsøksvirksomheten .....s. 19
  - 1.2.1 Framveksten av forsøksvirksomheten
  - 1.2.2 Utvalgets arbeid i tilknytning til forsøksvirksomheten
  - 1.2.3 Andre departementers forsøks- og utviklingsarbeid
- 1.3 Andre tiltak i Nærmiljøutvalgets regi .....s. 22
  - 1.3.1 Informasjon og forslag til samordning av statlige låne- og tilskuddsordninger til nærmiljøtiltak
  - 1.3.2 Informasjon, veiledning og kontaktarbeid

#### KAP. 2 ERFARINGER FRA FORSØKSVIRKSOMHETEN

- 2.1 Forsøksvirksomhetens innhold og omfang .....s. 25
  - 2.1.1 Innledning. En kort begrepsavklaring
  - 2.1.2 Forsøkernes innhold
  - 2.1.3 Forsøkernes økonomi
- 2.2 Forskningsmetoder, rapportering og evaluering .....s. 27
- 2.3 Oppgaver og arbeidsform i enkelte av nærmiljøforsøkene .....s. 27
  - 2.3.1 Fysiske miljøforbedringer
  - 2.3.2 Fellestiltak
  - 2.3.3 Kulturell opprustning
  - 2.3.4 Utvikling av lokale tjenester
  - 2.3.5 Fellestiltak i nye boområder
  - 2.3.6 Samfunnsarbeid
  - 2.3.7 Lokalt utviklingsarbeid i utkantstrøk
  - 2.3.8 Delegering av oppgaver til lokalutvalg
  - 2.3.9 Lokal planlegging
- 2.4 Muligheter og begrensninger i lokalt utviklingsarbeid .....s. 46
  - 2.4.1 Oppgaver, målgrupper og arbeidsform
  - 2.4.2 Lokal organisering, deltaking og ressurser
  - 2.4.3 Samhandling mellom kommune og lokalsamfunn

#### KAP. 3 VIRKSOMHET SOM PÅGÅR I SNUs REGI

- 3.1 Forsøk i nærmiljø og lokalsamfunn fase 2 .....s. 53
- 3.2 Formidling av erfaringer fra forsøkene s. 54
  - 3.2.1 Underutvalg for formidling
  - 3.2.2 Hovedområder i formidlingsarbeidet
  - 3.2.3 Arbeidsgruppe møtesteder
- 3.3 Samordning av søknader fra organisasjoner og kommuner .....s. 56

### Del II Råd og anbefalinger

#### KAP. 4 FORSLAG TIL VIDERE SATSING I NÆRMILJØPOLITIKKEN

- 4.1 Innledning .....s. 58
- 4.2 Oppvekstmiljø og omsorgsoppgaver .....s. 58
  - 4.2.1 Barn og unge
  - 4.2.2 Eldre
  - 4.2.3 Bedre samordning av oppvekst- og omsorgsoppgaver i lokalsamfunnet
- 4.3 Miljøvern og fysiske kvaliteter .....s. 60

#### KAP. 5 ANBEFALINGER FRA STATENS NÆRMILJØUTVALG

- 5.1 Utvikling av velferdsgoder gjennom satsing på nærmiljø og lokalsamfunn ....s. 63
- 5.2 Kommunenes, fylkenes og statens rolle i en videre satsing i nærmiljøpolitikken s. 63
  - 5.2.1 Om kommunenes rolle og muligheter
  - 5.2.2 Om fylkeskommunenes og regionale statlige etaters rolle og muligheter
  - 5.2.3 Om statens rolle
- 5.3 Utvikling av statens virkemidler .....s. 66
  - 5.3.1 Regelverk. Fra sektor til helhet
  - 5.3.2 Finansiering. Samordning av lån og tilskudd til investeringer
  - 5.3.3 Forsøks- og utviklingsarbeid rettet mot lokalsamfunnet
  - 5.3.4 Veiledning og formidling. Fra sektor- til brukerorientert veiledning
  - 5.3.5 Samarbeid mellom departementene om nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling
- 5.4 Utvidet samarbeid mellom staten, kommunene og organisasjonene. ....s. 73
  - 5.4.1 Samarbeidsløsninger mellom offentlige myndigheter og 3. sektor
  - 5.4.2 Fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling (FELU)
  - 5.4.3 Kommunale nærmiljøfond
- 5.5 Ny giv i lokalsamfunnet .....s. 78

#### VEDLEGG .....s. 79



# OVERSIKT OVER FORKORTELSER BRUKT I RAPPORTEN

## 1. Departementer

Fad *	= Forbruker- og administrasjonsdepartementet
Fd*	= Finansdepartementet
Jd	= Justisdepartementet
Kad *	= Kommunal- og arbeidsdepartementet
Kd *	= Kultur- og vitenskapsdepartementet
Kud *	= Kirke- og undervisningsdepartementet
Ld	= Landbruksdepartementet
Md	= Miljøverndepartementet
Sd	= Samferdselsdepartementet
Sos	= Sosialdepartementet

Departementer merket \* har fra 1. januar 1990 fått ny benevnelse:

Ffd	= Familie- og forbrukerdepartementet
Fin	= Finansdepartementet
Kd	= Kirke- og kulturdepartementet
Kom	= Kommunaldepartementet
Ufd	= Utdannings- og forskningsdepartementet

I rapportens hoveddel I er de gamle departementsnavnene beholdt, mens i hoveddel II er betegnelsene pr. 1. januar 1990 benyttet.

## 2. Institusjoner

FR	= Forsøksrådet for skoleverket
GSR	= Grunnskolerådet
Hb	= Husbanken
IFIM	= Institutt for industriell miljøforskning
NBI	= Norges byggforskningsinstitutt
NIBR	= Norsk institutt for by- og regionforskning
NTH	= Norges Tekniske Høgskole
SINTEF	= Stiftelsen for industriell og teknologisk forskning
SNU	= Statens Nærmiljøutvalg
SSU	= Samordningsutvalget for skoleutvikling
Vd	= Vegdirektoratet
VIP	= Vesterålen Interkommunale Plankontor

## 3. Organisasjoner

NBBL	= Norske Boligbyggelags Landsforbund
NV	= Norges Velforbund
NVK	= Velforeningene på Nøstet-Verftet-Klosteret
OBOS	= Oslo Bolig og Sparelag
SIF-huset	= Strømsgodset idrettsforenings hus
USBL	= Ungdommens Selvbyggerlag

## 4. Andre forkortelser

BOM-programmet	= Bolig- og miljøfornyelse
M87	= Mønsterplan for grunnskolen. 1987
PP-tjenesten	= Pedagogisk-psykologisk tjeneste
PTD	= Privat tjenesteyting i distriktene







## SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

### 1. NÆRMILJØPOLITIKKEN OG NÆRMILJØUTVALGET

Statens Nærmiljøutvalg ble oppnevnt ved Kgl. res. 11. september 1981 på grunnlag av St.meld. 16 (1979-80) "Bedre nærmiljøer" og Regjeringens langtidsprogram 1982-85.

I meldingen er begrepene nærmiljø og lokalsamfunn definert slik:

- nærmiljøet omfatter både fysiske og sosiale forhold, samspillet mennesker imellom og mellom menneskene og deres fysiske omgivelser,
- lokalsamfunnet vil vanligvis være et geografisk videre område enn nærmiljøet. Innenfor lokalsamfunnet kan det finnes flere bo- og nærmiljøer.

Hovedoppgaven for utvalget har vært å drive lokalt forsøks- og utviklingsarbeid i kommunene. Utvalget har i perioden 1982-86 gjennomført et bredt forsøksprogram der formålet var å stimulere til nytenking i samarbeid mellom lokalbefolkning, frivillige organisasjoner og kommunene for å løse ulike oppgaver i nærmiljøene. Åtte av prosjektene ble videreført fra 1987 i forsøksvirksomhetens fase 2. Dette arbeidet avsluttes i 1990.

Utvalget legger med dette fram sine erfaringer og anbefalinger om utvikling av statlige virkemidler, råd til kommuner og fylkeskommuner, og forslag til det videre samarbeid sentralt om nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling.

### 2. ERFARINGER FRA FORSØK I NÆRMILJØ

#### 2.1 Hovederfaringene fra forsøksvirksomheten er:

- \* Mange mennesker er villige til å gjøre en betydelig frivillig innsats, spesielt for å forbedre fysiske omgivelser og miljøkvaliteter eller ved å delta i felles aktiviteter, tjenester og lokale kulturtiltak. Denne innsatsen representerer ofte betydelige ressurser.
- \* Offentlige myndigheter bør stimulere det lokale arbeidet for å oppnå gode resultater. Faglig veiledning under prosessen og økonomisk støtte til konkrete tiltak har i mange tilfeller hatt stor betydning.
- \* Mange velferdsoppgaver kan løses lokalt i regi av frivillige organisasjoner, eller gjennom et samvirke mellom det offentlige og frivillige krefter. Eksempler på felter hvor det ligger til rette for delegering av oppgaver og et nærmere samarbeid mellom offentlige myndigheter og organisasjonslivet er:

- barns og unges oppvekstvilkår
- etablering og drift av fellesbygg og fellesarealer
- utvikling av lokale tjenester, service og kulturtilbud for ulike grupper.

- \* Det er imidlertid grenser for hvilke oppgaver som kan løses lokalt ved hjelp av frivillige ressurser. Det er det offentlige som har ansvar for det nødvendige grunntilbud for befolkningen. Tunge omsorgsoppgaver egner seg f.eks. ikke for frivillig arbeid.
- \* Aktive lokalsamfunn og levende nærmiljøer kan ha en viktig forebyggende effekt i forhold til bl.a. helse, kriminalitet og sosial mistilpasning.
- \* Kommunene, fylkeskommunene og staten kan og bør koordinere sine tiltak og virkemidler bedre med sikte på mer helhetlige løsninger i lokalsamfunnet.

#### 2.2 Oppgaver i lokalsamfunnet

Etter anbefaling fra Statens Nærmiljøutvalg bevilget Miljøverndepartementet midler til 60 forsøksprosjekter i fase 1. Innholdet i prosjektene kan deles inn i fire hovedtyper:

- forbedring av fysiske omgivelser
- kultur, informasjon og fritidsaktiviteter
- tjenesteyting og omsorg
- næringsutvikling og sysselsetting (noen få prosjekter).

Mange av prosjektene har gått ut på å forbedre kvaliteten på felles fysiske omgivelser, i utemiljøet eller ved å etablere felleshus og møtested. Fritidsaktiviteter og lokale kulturtiltak har også preget arbeidet. Hoveddelen av prosjektene har arbeidet med flere enkelttiltak. Om lag 1/6 av forsøkene kan karakteriseres som brede lokalsamfunnsprosjekter, gjerne med tiltak innen flere av de nevnte oppgavetyperne.

#### 2.3 Deltakerne i nærmiljøarbeidet

I lokalsamfunnet har deltakerne vært:

- enkeltpersoner, uformelle grupper og prosjektmedarbeidere
- lokale organisasjoner: områdebaserte organisasjoner som velforeninger, borettslag og grendeutvalg, men også foreninger med avgrenset formål, teaterlag, korps, sanitetsforeninger, idrettslag mv. I 2/3 av forsøkene deltok mer enn en forening
- lokale offentlige institusjoner: skoler, barnehager, fritidshjem, fritidsklubber, sykehjem osv. Vel 1/3 av forsøkene samarbeidet med slike institusjoner.



Fra kommunen har det vært deltakelse fra flere sektorer (ca. 53 av 60 prosjekter), fra politikere og administrativ ledelse.

#### 2.4 Arbeidsform i lokalt utviklingsarbeid

Arbeidsformen i de mer vellykkede prosjektene har en del fellestrekk:

- Utgangspunktet er utfordringer og behov som defineres lokalt. Initiativet kan komme fra enkeltpersoner, lokale organisasjoner, kommunale etater eller institusjoner
- Lokalbefolkningen trekkes med og preger arbeidet med lokalkunnskap, arbeidskraft og egne ressurser. Uten lokal entusiasme og vitalitet er det lite en får til
- Det legges vekt på en samlende og bred lokal organisering, evt. i form av en velforening, grendelag eller et samarbeidsforum for flere foreninger og lag
- Gjennom lokal planlegging avklares felles mål og konkrete tiltak det er bred enighet om, gjerne tiltak for flere brukergrupper
- Arbeidet er handlingsorientert, tiltak gjennomføres og gir erfaringer underveis
- Samarbeidet mellom kommune og lokalsamfunn utvikles gradvis og veksler gjerne mellom konflikter, dialog og samspill
- Det lokale arbeidet har fått støtte utenfra, særlig i form av økonomiske midler og faglig veiledning.

Bak de fleste prosjektene står det en eller flere "ildsjeler" eller "entreprenører" som er drivkraft i det lokale arbeidet.

#### 2.5 Oppgaver og arbeidsform i enkelte av nærmiljøforsøkene

Nærmiljøforsøkene varierer fra små til omfattende prosjekter. Prosjektene har satset på en del felles strategier eller organisasjonsformer for å utvikle sitt lokale miljø, som er omtalt i kap. 2.3:

- fysiske miljøforbedringer
- etablering og drift av fellesthus
- strategi for kulturell opprustning
- utvikling av lokale tjenester
- fellestiltak i nye boområder
- samfunnsarbeid
- lokalt utviklingsarbeid i utkantstrøk
- delegering av oppgaver til lokalutvalg
- lokal planlegging

#### 2.6 Ressurser i forsøkene

Den lokale og frivillige ressursinnsatsen har variert sterkt i forsøksprosjektene, fra beskjedne til meget betydelig egeninnsats med flere årsverk og investeringer i millionklassen. På grunn av den store variasjonen

i oppgavetyper og i de ulike områdenes forutsetninger er sammenlikninger vanskelige, men likevel interessante. NIBRs studier av ressursinnsatsen i 11 av prosjektene antyder en fordeling av den samlede innsatsen med gjennomsnittelig 40% fra stat/fylke og 60% fra kommune/lokalsamfunn. Her er innberegnet f.eks. prosjektstøtte og engangstilskudd til investeringer fra stat/fylke, kommunale midler og dugnadsinnsats. De undersøkelser som er gjort hittil tyder på at den kommunale og lokale ressursinnsatsen utgjør en betydelig høyere andel i driftsfasen enn i etableringsfasen.

Statlige ressurser som tilføres nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling utløser egeninnsats og større målbar lokale og kommunale ressurser. Nye tverrsektorielle løsninger er utviklet i prosjektene. Ved å kople sammen offentlige og private ressurser gjennom felles tiltak i lokalsamfunnet kan en få mer ut av hver offentlig krone.

Gjennom lokal deltaking øker egenansvaret for tiltakene. De sosiale og miljømessige verdiene av nye tjenester og lokale aktiviteter kan ikke måles i kroner og øre. Betydningen av at flere oppgaver løses i fellesskap og derved styrker det sosiale nettverket kan ikke tallfestes på samme måte som verdien av innsatsen i konkrete tiltak. NIBR vil kartlegge den lokale ressursinnsatsen i nærmiljøarbeidet nærmere som ledd i evalueringen av fase 2-prosjektene.

#### 2.7 Muligheter og begrensninger i lokalt utviklingsarbeid

En sentral erfaring fra nærmiljøforsøkene er at samarbeidet mellom kommunen og lokale organisasjoner er et nøkkelområde i lokalt utviklingsarbeid. Følgende betingelser peker seg klart ut:

- Samhandlingen mellom kommune og lokalsamfunn er en forutsetning for vellykkede og varige lokale tiltak. Dette forutsetter en klar politisk vilje i kommunene
- For at denne typen samarbeid skal utvikles på en positiv måte er det viktig at en opererer med to selvstendige parter: kommune/offentlige myndigheter og lokalsamfunnet/de frivillige organisasjonene
- For å utvikle de mulighetene som ligger i et slikt samarbeid kreves det både en bred lokal organisering og en kommunal organisasjonsutvikling
- For å koordinere tiltakene i det enkelte lokalsamfunn bør kommunen utvikle en mer områderettet planlegging, budsjettering og forvaltning
- Lokal planlegging som åpen og demokratisk arbeidsform har vist seg egnet til å avklare konflikter og finne løsninger på et praktisk samarbeid med lokale organisasjoner
- Mål og tiltak i lokalsamfunnet kan trekkes opp gjennom kommunedelplaner og lokale handlingsprogram etter plan og bygningsloven.



### 3. VIRKSOMHET SOM PÅGÅR I SNUs REGI

I dag er SNUs virksomhet i stor grad konsentrert om tre arbeidsområder: forsøksfase 2, formidling av erfaringer fra forsøksvirksomheten og samordning av søknader fra organisasjoner og kommuner til flere departementer om utviklingsarbeid i lokalsamfunnet.

#### 3.1 Forsøk i nærmiljø og lokalsamfunn - fase 2

Det utviklingsarbeid som kom i gang i 1987/88 er fase 2 i forsøksvirksomheten. Mens utfordringen i fase 1 var å utløse krefter nedefra, er oppgaven nå å forankre ansvaret for nærmiljøutviklingen i kommunene.

Hovedvekten i fase 2-forsøkene legges på å prøve ut samarbeidsløsninger mellom kommuner og lokalsamfunn, og samvirke mellom offentlige tiltak og frivillige organisasjoners arbeid. Et viktig delmål er å utvikle modeller for en mer områderettet kommunal planlegging og forvaltning.

Flere av forsøkskommunene har formulert mandat og fordelt oppgaver mellom kommuner og lokalutvalg/kretsstyret eller en områdeforvaltning. Av oppgaver lagt til lokalutvalg eller områdeforvaltninger kan nevnes:

- lokalutvalgene som høringsinstans
- informasjonskanal mellom kommune og lokalsamfunnsnivå og internt i lokalsamfunnet
- ulike typer tjenesteyting som enkle omsorgsoppgaver, fritidstilbud og verksted/servicetjeneste. Lokalutvalgene disponerer noe midler og sekretærhjelp

Forsøkene avsluttes i løpet av 1990. NIBR står for faglig veiledning og evaluering av forsøksvirksomheten. Følgende kommuner har deltatt i fase 2-forsøkene:

- Byforsøkene: Bergen (Nordnes bydelshus), Oslo (Søndre Holmlia og Klemetsrud vest), Drammen og Flora.
- Distriktsforsøkene: Hamarøy, Hadsel, Vanylven og Askvoll.

I tillegg til kommuneforsøkene i fase 2, har SNU støttet et utviklingsprosjekt med regional veiledning i Nordland fylkeskommune. Hovedmålet med prosjektet har vært:

- å utvikle en tverretattlig veiledningstjeneste på fylkesnivå overfor kommuner og lokalsamfunn
- å samordne støtten til det lokale utviklingsarbeidet.

Fylkesprosjektet har drevet kompetanseutvikling innad, bl.a. gjennom planlegging og prosjektarbeid. Gjennom prosjektet prøvde fylket ut en ny og samordnet veilednings/støttefunksjon overfor 10 kommuner.

Men utgangspunktet i erfaringene fra dette arbeidet vedtok fylkestinget i Nordland, mars 1989, et program

for lokalsamfunnsutvikling i Nordland. Prosjektet er evaluert av Nordlandsforskning.

#### 3.2 Formidling av erfaringer fra forsøkene

Statens Nærmiljøutvalg skal i følge sitt mandat "ta initiativ til samordnet veiledning om planlegging og utvikling av nærmiljø; bidra til å koordinere informasjonsvirksomheten fra ulike offentlige etater om nærmiljøspørsmål".

I formidlingsarbeidet har samarbeidspartnere ut over departementer og KS m.a. vært:

- Norges Velforbund om "Velposten", Håndbok om "Natur i nærmiljø", "Nærmiljøhåndboka" og "Operasjon nærmiljø"
- Samnemnda for studiearbeid om "Handlingsplan Kurs for lokalmiljø" og "Lokalmiljø Rogaland"
- Norges Ungdomslag om "Nærkampen"

Serien "Bedre Nærmiljøer" omfatter pr. idag 33 informasjonsblader, 3 brosjyrer, 16 informasjonshefter og 11 videogrammer. Innenfor enkelte viktige tema-grupper er det utviklet informasjonspakker, med bl.a. prosjekteksempler, faglig veiledning og studieopplegg. Her inngår både skriftlig, audiovisuell og muntlig informasjon.

Som et ledd i formidlingsarbeidet har SNU stått bak eller vært medarrangør i fem større konferanser:

- "Bydelshus", 1985
- "Mot en ny kommunekultur?", 1987
- "Lokalt utviklingsarbeid i Nordland", 1987
- "Nærmiljø som kommunal ressurs", 1988
- "Lokalsamfunn som "motor" i distriktspolitikken", 1990.

En egen "arbeidsgruppe møtestedet", med representanter fra Ffd, Kd, Md, Husbanken, KS, Grunnskolerådet har arbeidet med dette temaet, bl.a. ved behandling av SNU-rapport "Felleshus". Gruppen har bidratt til samfinansiering av en video om grendehus og bydelshus og til forskningsprosjekter om "Barnehage i samordnete anlegg", "Skole i sambruk" og "Sambruk og fellesskap".

#### 3.3 Samordning av søknader fra organisasjoner og kommuner rettet mot flere departementer

Erfaring viser at lokale initiativ og tiltak ofte er tverrsektorielle og krever en helhetlig og samlet behandling på de ulike forvaltningsnivåene. F.eks. angår tiltak for barn og unge en rekke sektorer som fritidssektoren/kultursektoren, skolesektoren, helse- og sosialsektoren og teknisk sektor. På sentralnivået angår dette i hovedsak følgende departementer: Ffd, Ufd, Sos, Kd



og Md. Flere av de statlige tilskuddsordningene, både til investering/lån og til lokal forsøksvirksomhet, jf. oversikt i kap. 5.3, forvaltes av ulike departementer. Etter at Statens Nærmiljøutvalg fikk et eget sekretariat, er det blitt mulig å legge større vekt på å samordne initiativ og søknader fra kommuner og ulike organisasjoner. Eksempler på dette er:

- Aksjon Nærmiljø og Trafikk
- felleshus/flerbrukshus
- samarbeidsmodeller mellom kommuner og lokale organisasjoner.

#### 4. VIDERE SATSING I NÆRMILJØPOLITIKKEN.

##### 4.1 Helhetlig tenking

Gjennom St.meld. nr. 16 (1979-80) Bedre nærmiljøer og flere langtidsprogram for 1980-årene har det overordnede målet for nærmiljøpolitikken vært å gjøre nærmiljøet og lokalsamfunnet godt å vokse opp i og å leve i for alle grupper. Fra midten av 80-årene har det vært en økende erkjennelse av at det offentlige må utvikle samarbeidet med de frivillige organisasjonene (3. sektor) for å trygge og videreutvikle velferdssamfunnet.

Nærmiljøpolitikken har som mål at ulike lokalsamfunn kan fungere som en helhet, der boligområdene er tilpasset alle aldersgrupper og husholdstyper, tilrettelagt for funksjonshemmede og eldre, der det finnes tjeneste-, kultur- og fritidstilbud for flest mulig, og der de fysiske omgivelsene er slik at de innbyr til aktivitet og samvær. Målet er å legge forholdene best mulig til rette for utvikling av et fysisk og sosialt miljø der ulike grupper omgås hverandre på en naturlig måte.

Det kreves en helhetlig politikk med nærmiljø/lokalsamfunnskONSEKVENSER for øyet for å oppnå dette. Det er i nærmiljøene en kan se hvordan summen av forvaltnings- og planvedtak "slår ut" - det er der konsekvensene utgjør en helhet og viser seg i folks liv. Derfor er det viktig å arbeide for en mer helhetlig tenking i politikk og forvaltning på alle nivåer, ikke minst i kommunene.

Offentlige, private og lokale ressurser bør samordnes bedre. Nærmiljøpolitikken kan bidra til å utløse lokale ressurser og egeninnsats slik at flere oppgaver kan løses lokalt uten at det betyr en økt belastning på offentlige budsjetter. Livskraftige lokalsamfunn er også avhengig av trygge arbeidsplasser. Det er en utfordring å få til et nærmere samarbeid om nærmiljø- og næringsutvikling.

##### 4.2 Satsingsområder

Mange vil hevde at en i dagens Norge står overfor store utfordringer: tendensen til oppløsning av fellesskapet og økende miljøproblemer. Nærmiljøpolitikken er

ett av flere bidrag som samfunnet kan møte disse utfordringene med. Det er viktig å konsentrere innsats og ressurser mot noen hovedfelt som kan bidra til bedre miljø og hverdagsliv, samt forebygge sosiale og helsemessige problemer. Statens Nærmiljøutvalg foreslår i rapporten at den statlige innsatsen konsentreres om:

1. Oppvekstmiljø og omsorgsoppgaver
2. Miljøvern og fysiske kvaliteter

Disse utfordringene bør ses i sammenheng både sentralt og lokalt. I kommunene kan dette skje gjennom en områderettet utviklingsstrategi, der kommunen og organisasjoner deltar og definerer oppgavene. Planarbeidet bør rettes inn mot de behov ulike grupper har, f.eks. barn, unge, småbarnsforeldre og eldre.

En samlet satsing på oppvekst- og omsorgsoppgavene i nærmiljøet samt vektlegging av miljøvern og fysiske kvaliteter, gjennom en mer helhetlig planlegging av utbyggings- og vernetiltak, vil på mange måter kunne fungere forebyggende både overfor unge og eldre.

Sentralt bør en se i sammenheng flere departementers utviklingsarbeid som tar sikte på å utvikle bedre løsninger i lokalsamfunnet for ulike grupper.

Forsøksmidler som helt eller delvis angår satsingsområdet oppvekst/omsorg er f.eks:

- Ffds forsøksmidler om barns oppvekstkår
- Kds midler om særskilte barne- og ungdomsformål
- Ufds midler med tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid
- Sos midler til miljørettet helsevern og Aksjon eldrepolitikk.

Forsøksmidler knyttet til satsingsområdet miljøvern/fysiske kvaliteter er f.eks:

- Koms midler til utviklings- og infoarbeid for bedre bomiljø (BOM)
- Lds midler knyttet til tiltak for å ivareta natur, kultur og landskapsverdier
- Mds ordning med miljø- og forbedringsplanlegging samt miljøvern i kommunene (MIK).

Endel ordninger retter seg mer generelt inn mot lokalsamfunnsutvikling eller lokal næringsutvikling:

- Koms/Fids ordning for kystutvikling
- Koms/Lds ordning for bygdeutvikling
- Koms/LDs ordning for privat tjenesteyting i lokalsamfunnet (PTD)
- Mds ordning med forsøk i nærmiljø.



## 5. ANBEFALINGER FRA STATENS NÆRMILJØUTVALG

### 5.1 Det idemessige grunnlaget for SNUs anbefalinger er:

Skal velferdsgodene ivaretas og videreutvikles, må det tenkes og handles alternativt i forhold til nåværende sektororienterte ordninger. De store utfordringene fra områder som miljørettet helsevern, eldreomsorg, skoleutvikling, oppvekstmiljø, HVPU-reform og kriminalitetsforebyggende arbeid må i større grad enn nå finne sine løsninger i lokalsamfunnene. Erfaringene fra forsøksvirksomheten viser også at satsing på nærmiljø- og lokalsamfunnsarbeid er viktige bidrag til utvikling av kulturell egenart, noe som styrker tilhørighet, identitet og trivsel hos folk. Dette er fundamentale faktorer for å opprettholde bosettingsstrukturen i landet. Tilhørighet er også avgjørende for viljen til å gjøre en innsats der vi bor.

I denne situasjonen må frivillige ressurser i nærmiljø og lokalsamfunn mobiliseres. Forsøksvirksomheten i nærmiljø og annet utviklingsarbeid har vist at folk er villig til å ta ansvar og gjøre en innsats, for fellesskapet og utvikle felles tiltak, kulturaktiviteter og enkle omsorgstjenester. Det registerbare resultatet blir i første omgang større trivsel og trygghet for den enkelte. Effektene av slikt forebyggende arbeid er vanskelig å måle, men det kan bety mindre utgifter for stat, fylke og kommune, sammenlignet med hva dårlig fungerende lokalsamfunn koster. Det tenkes her på f.eks. hærverk, rusmiddelbruk og kriminalitet. Men de frivillige ressursene har også sin begrensning. For at organisasjoners arbeid i lokalsamfunnet skal kunne utvikles, trenger de støtte.

Fra ulike politiske og faglige hold rettes blikket i stadig større grad mot den betydning de frivillige organisasjoner har for utviklingen av levende lokalsamfunn. Erfaringene fra forsøksvirksomheten viser at for å utløse det potensiale som finnes her, er det behov for å finne praktiske samarbeidsløsninger mellom det offentlige og organisasjonslivet. Gode samarbeidsløsninger om lokale oppgaver må hjelpes og løftes fram gjennom offentlig politikk og målrettet utviklingsarbeid.

Utvalgets råd og anbefalinger bygger på en hovedstrategi om at:

- frivillige krefter må utløses nedenfra for felles innsats i egen regi og i samhandling med kommunen, samtidig som
- offentlige myndigheter må koordinere sine virkemidler og tiltak overfor lokalsamfunnet med sikte på helhet og allsidighet.

*Statens Nærmiljøutvalg retter i sin rapport anbefalinger til de ulike forvaltningsnivåene; kommuner, fylker og staten. Anbefalingene gjelder i hovedsak alternative måter det offentlige kan møte utfordringene på i*

lokalsamfunnet. Kommunenes Sentralforbund som har deltatt som observatør i utvalget har gitt uttrykk for et positivt syn på utvalgets anbefalinger.

### 5.2 Anbefalinger til kommunene:

1. Kommunene bør klargjøre mål og virkemidler for sin nærmiljø- og lokalsamfunnspolitikk, og tilpasse forvaltningssystemet i samsvar med denne politikken. Skal det være mulig å utløse og mobilisere lokale ressurser, må forvaltningen bli mer områderettet og organisasjonene må møtes på en annen måte. Kommunene bør drive forsøks- og utviklingsarbeid med en områderettet forvaltningsform.

2. Kommunene bør satse mer på en områderettet utviklingsstrategi der planlegging, vern, utbygging og forbedringstiltak i lokalsamfunnet vurderes samlet gjennom lokale handlingsprogram.

3. Kommunene bør satse på kommunedelplaner for ulike lokalsamfunn, med medvirkning fra befolkningen framfor ren sektorplanlegging.

4. Kommunene bør videreutvikle samarbeidet med lokale organisasjoner, bl.a. velforeninger, borettslag og grendelag gjennom nye samvirke- og samarbeidsmodeller om fellestiltak som kulturaktiviteter, enkle omsorgstjenester og vern om miljøet. Det må utvikles arbeidsmåter der det offentlige og det frivillige gjennom ryddige og ubyråkratiske rutiner kan samarbeide om konkrete tiltak.

5. Kommunene bør satse på anlegg og bygg med sikte på flerbruk og sambruk. Samordning av ulike tjenester innen omsorg, fritid/ kultur, undervisning og teknisk vedlikehold vil være ressursbesparende. Dette kan også bidra til å skaffe møtesteder i lokalsamfunnet for befolkningen.

### 5.3 Anbefalinger til fylkene:

1. Fylkeskommunen bør samordne de fylkeskommunale etaters veiledning og økonomiske støtte til utviklingsarbeid og tverrsektorielle tiltak i kommuner og lokalsamfunn. Fylkeskommunene bør klargjøre sin strategi for lokalsamfunnsutvikling i fylkesplanene.

2. Fylkesmannen bør gis et ansvar for på tilsvarende måte å samordne økonomisk støtte og veiledningstjeneste fra statlige etater på fylkesnivået.

3. Det bør utvikles en fastere koordinering mellom fylkeskommunen og de statlige etatene på fylkesnivå om økonomiske midler og utviklingstiltak overfor kommunene. Som et siktemål bør det arbeides for en mer samordnet og felles veiledningstjeneste fra fylkesnivået overfor kommunene.



#### 5.4 Anbefalinger til staten:

1. Staten har fire ulike virkemidler i utviklingen av nærmiljø og lokalsamfunn: Lov/regelverk, låne- og tilskuddsordninger, FoU-midler og veiledning/informasjøn. Utvalget er *enstemmig* i sine anbefalinger når det gjelder:

- behovet for bedre koordinering av statlige investeringer for felles anlegg i lokalsamfunnet (jf. punkt 2)
- behovet for å utvikle en mer brukerorientert veiledning rettet mot praktiske løsninger i nærmiljø og lokalsamfunn (jf. punkt 3)

Utvalget har delt seg i et *flertall* bestående av representanter fra Ffd, Kom, Md, Sos og Ufd og et *mindretall* bestående av representantene fra Fd, Kd og Sd i spørsmålet om:

- behovet for å etablere en fastere samarbeidsform mellom departementene, kommunene/KS og frivillige organisasjoner, gjennom et fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling (jf. punkt 4)
- behovet for en støtteordning for å stimulere den frivillige innsatsen i nærmiljøene gjennom kommunale nærmiljøfond (jf. punkt 5)

Flertallet anbefaler å gi støtte til kommunale nærmiljøfond og opprette et fellesråd, men mindretallet kan ikke se det er behov for dette. Representanten til KS som har deltatt i utvalget som observatør støtter etablering av de ordninger flertallet går inn for.

2. Staten bør utvikle mer fleksible og brukervennlige *finansieringsordninger* for å lette etableringen av felleslokaler i boligområder, flerbrukshus/åpne møtesteder i lokalsamfunnet og trygge utearealer. Utvalget anbefaler prinsipper for en mer samordnet statlig investeringsordning, bl.a. ved:

- utvikling av Husbankens lånesystem gjennom å yte oppføringslån til felleslokaler i nye boligområder og miljølån til miljøforbedring i eksisterende boligbyggelse
- bedre samordning av låne- og tilskuddsordninger for kommunale institusjonsbygg (skoler, barnehager, eldresentra o.l.) og for fellesanlegg i lokalsamfunnet (grendehus, idrettsanlegg o.l.).
- stimulering av sambruk og krav om samlet plan- og ressursoversikt for anlegg og bygg med sikte på bedre ressursbruk. Siktemålet bør være å utvikle en samordnet vurdering av investeringsmidler til fellesbygg og utearealer på fylkesnivå.

3. Staten bør styrke sin *formidling av erfaringer* fra ulike statlige utviklingsprogrammer overfor kommunene og organisasjonslivet. Det bør legges vekt på brukertilpasset veiledning og praktiske løsninger som kan forbedre nærmiljøene og folks hverdagsliv. Kom-

munenes Sentralforbund og Staten bør samarbeide om formidling av erfaringer og kompetanse om lokalsamfunnsutvikling overfor fylkene. Bl.a. er det behov for opplæring av de ulike profesjonene og organisasjonslivet. SNU's informasjonsserie "Bedre nærmiljøer" bør videreføres som et tverrdepartementalt informasjonsopplegg.

4. Utvalgets flertall mener at statens innsats gjennom FoU arbeidet i større grad bør framstå som en helhet overfor kommuner og lokalsamfunn. Flertallet peker på at det er mulig å utvikle et bedre samarbeid mellom enkelte av forsøksordningene til f.eks. færre og mer tverrfaglige utviklingsprogrammer. Utvalgets mindretall legger vekt på at bredden og mangfoldet i virksomheten ikke ligger til rette for en stor grad av samordning.

Utvalgets flertall anbefaler at det etableres et nytt *fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling* (FELU) med representasjon fra staten, kommunene/KS og det frivillige organisasjonsliv. Dette bør være et rådgivende og koordinerende organ. FELU skal først og fremst dekke behovet for en fastere samarbeidsform mellom stat, kommuner og frivillige organisasjoner om lokalt utviklingsarbeid, og en bedre utnytting av offentlige og private ressurser. Et slikt samarbeidsforum kan være et viktig bidrag til å mobilisere lokale tiltak innen bl.a. lokale tjenester, miljøvern og forebyggende, miljørettet helsearbeid. En hovedoppgave for FELU vil være å formidle erfaringer med sikte på praktiske løsninger i kommuner og lokalsamfunn. Dessuten vil FELU bidra med å tilrettelegge utviklingsprogrammer i regi av flere departementer og KS, og skape nettverk mellom disse.

Utvalgets mindretall kan ikke se at det er behov for at staten engasjerer seg mer permanent i et organ for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling, noe som heller ikke er i samsvar med den prinsipielle arbeidsdeling mellom stat og kommune. Mindretallet mener de statlige utviklingsprogrammene bør ivaretas ad hoc, med utgangspunkt i de faktiske samordningsbehov som på et gitt tidspunkt er til stede og at det verken er realistisk eller hensiktsmessig å legge opp til en bred koordinering av evaluering og formidling.

Forvaltningsmessig er FELU foreslått knyttet til Kom, Md eller Sos. Det enkelte departement kan i samarbeid med KS legge sitt utviklingsarbeid til FELU. Særlig er det behov for å kunne utnytte hverandres erfaringer i evaluering og politikktutvikling, og i det sentrale veilednings- og informasjonsarbeidet.

5. Med de kunnskaper vi nå har (bl.a. om metoder og betingelser for lokalt utviklingsarbeid), mener utvalgets flertall at det er mulig å gjøre en samlet satsing for å utløse lokale ressurser og frivillig innsats. For å oppnå tiltak i et omfang som monner, mener flertallet at Regjeringen bør vurdere å opprette en tidsavgrenset ordning med *kommunale nærmiljø/miljøvernfond*, på 50 mill. kr årlig. Det bør særlig nyttes til miljøvernarbeid i organisasjonenes regi og til felles velferdstiltak i



lokalsamfunnet. Midlene fordeles til kommunene etter innstilling fra fylkesnivået. Intensjonene med fondet er å utløse nye krefter gjennom mobilisering av befolkningen. Dette kan gjelde tiltak for å forbedre oppvekstmiljøet og fysiske omgivelser og være ledd i et forebyggende arbeid. Det vil bidra til å utvikle nye samarbeidsformer mellom det offentlige og frivillige organisasjoner og fremme felles tiltak. Fondet skal ikke finansiere kommunal virksomhet, men fordeles videre til lokale tiltak. Ordningen bør i prinsippet bygges opp på linje med Koms tilskudd til kommunale næringsfond. Et alternativ kan være å utvide næringsfondet til et utviklingsfond for nærings- og nærmiljøutvikling.

Utvalgets mindretall kan ikke se at det foreligger behov for et eget fond til nærmiljøformål som en ny ordning. En sterkere statlig satsing på dette området bør kanaliseres gjennom eksisterende tilskuddsordninger.

### 5.5 Ny giv i lokalsamfunnet

Mange av de samfunnsmessige utfordringer vi står overfor er sammensatte og sektorovergrepene. I flere stortingsmeldinger de siste årene er det pekt på at nye løsninger spesielt innen helse og velferd, miljø og oppvekst må utvikles i lokalsamfunnet, gjerne i et samspill mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner:

- St.meld. nr. 41 (1987-88)  
Helsepolitikken mot år 2000
- St.meld. nr. 40 (1986-87)  
Om friluftsliv
- St. meld. nr. 4 (1987-88)  
Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken
- St.meld. nr. 45 (1987-88)  
Om forskning, forsøk og utviklingsarbeid i opplæringa

- St.meld. nr. 29 (1988-89)  
Politikk for regional utvikling
- St.meld. nr. 34 (1988-89)  
Boligpolitikk for 90-årene

Hver for seg er dette krevende utviklingsoppgaver som kan ses adskilt eller i sammenheng. Løsning av problemer i samfunnet må ofte skje i samarbeid mellom flere sektorer. Miljørettet helsevern og forebyggende sosialt arbeid er f.eks. avhengig av de fysiske og sosiale kvalitetene i nærmiljøet.

Befolkningen, lokale lag og organisasjoner må delta aktivt i utforming og videreutvikling av sitt lokalsamfunn. Barn og unge må tidligst mulig få kunnskap om nærmiljøets muligheter og utfordringer.

Statens Nærmiljøutvalg vil peke på at levende nærmiljøer er en av forutsetningene for et godt hverdagsliv og for å kunne møte de sammensatte oppgavene vi står overfor. Livskraftige lokalsamfunn som er i stand til å kunne løse felles oppgaver, på egen hånd eller i samarbeid med kommunen, synes å være en av forutsetningene for videre utvikling av velferdssamfunnet.

Staten Nærmiljøutvalg mener at *lokalsamfunnet* må tillegges større vekt i kommunal planlegging og forvaltning. Kunnskap om lokalsamfunnsutvikling er en viktig del av grunnlaget for kommunal virksomhet og utformingen av statlig politikk og virkemidler på ulike sektorer.

En større vekt på lokalsamfunnsutvikling vil videreføre intensjonene fra St.meld. 16 (1979-80) Bedre nærmiljøer. En ny giv i lokalsamfunnet kan også være et bidrag til regjeringens oppfølging av St.meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling, der et hovedbudskap er å tenke globalt og handle lokalt.



KAPITEL I  
NÆRMILJØPOLITIKKEN OG BAKGRUNN  
FOR FØRORSKSUTVALGET

Utviklingen i miljøpolitikken i Danmark og i Norden

1.1. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

Kommunen vil være i stand til at håndtere de miljøproblemer, som opstår i forbindelse med den økonomiske udvikling og den tekniske fremskridt. Dette vil være en forudsætning for, at kommunen kan opretholde et højt miljøniveau og samtidig sikre økonomisk vækst og beskæftigelse.

1.2. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

DEL I  
BAKGRUNN OG ERFARINGER

1.3. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.4. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.5. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.6. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.7. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.8. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.9. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.10. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.11. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.12. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.13. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.14. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.15. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik

1.16. Nærmiljøpolitikken og statens miljøpolitik



## KAPITTEL 1

## NÆRMILJØPOLITIKKEN OG BAKGRUNN FOR FORSØKSVIRKSOMHETEN

### 1.1 NÆRMILJØPOLITIKKEN OG STATENS NÆRMILJØUTVALG

1. Hovedlinjene for en samlet, *statlig nærmiljøpolitikk* ble trukket opp i St.meld. nr. 16 (1979-80) "Bedre nærmiljøer", også kalt nærmiljømeldingen. Bakgrunnen var to av hovedmålene i Regjeringens langtidsp-program for 1978-81 om styrking av familie og lokalsamfunn og forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø. Et av målene med nærmiljømeldingen var "å vise hvordan tiltak på mange sektorer har betydning for familien og miljøet omkring, og legge opp til en samordnet innsats som kan bidra til å forebygge miljømessige og sosiale problemer" (s. 4).

Begrepene nærmiljø og lokalsamfunn blir i nærmiljømeldingen definert slik: "Nærmiljøet omfatter både fysiske og sosiale forhold, samspillet mennesker imellom og mellom menneskene og deres fysiske omgivelser.... Lokalsamfunnet vil vanligvis være et geografisk videre område enn nærmiljøet. Innenfor lokalsamfunnet kan det finnes flere bo- og nærmiljøer". (s. 4). Rapporten drøfter disse begrepene kort i kap. 2.

Nærmiljømeldingen legger vekt på samordnet planlegging av nærmiljø og lokalsamfunn, fysisk og sosial forbedring av eksisterende områder, utvikling av felles tiltak og lokal samordning av sektortiltak. Medvirkning fra befolkningen og samarbeid i lokalsamfunnet om felles oppgaver er et hovedpoeng. Meldingen anbefaler at det utvikles samarbeid på tvers av sektorene om nærmiljø saker i stat, fylker og kommuner. I meldingen sies det, s. 8:

"Regjeringen ser gode og trygge nærmiljøer som et av hovedmålene for sin politikk. Kommunene har hovedansvar for den praktiske gjennomføring av nærmiljøpolitikken. Det er statens oppgave å legge til rette lovgivning og andre virkemidler. De retningslinjer som trekkes opp for nærmiljøpolitikken har delvis langsiktig gyldighet. Tempoet i gjennomføringen vil være avhengig av den aktuelle økonomiske situasjonen, men dette endrer ikke Regjeringens hovedmål for utvikling av nærmiljøene."

2. Ved sin behandling i juni 1980 sluttet *Stortinget* seg til målene for nærmiljøpolitikken og den ansvarsfordelingen mellom befolkningen, kommunene, fylkeskommunen og staten som meldingen trekker opp. Kommunal- og miljøvernkomiteen la sterk vekt på samordning av ulike interesser og sektortiltak i den lokale planleggingen, og lokale organisasjoner og gruppers rolle i utvikling av større fellesskap og løsningen av

nye oppgaver i nærmiljøet. I Innst. S. nr. 281 (1979-80) heter det, s. 22:

"Komiteen vil spesielt understreke at det lokale demokrati og organisasjonsarbeid må styrkes om nærmiljøpolitikken skal lykkes. Det bør derfor legges større vekt på lokalsamfunnet som enhet i planlegging, og ved at ulike interesser og sektortiltak samordnes på lokalsamfunnsnivå med sikte på helhet og allsidighet."

Komiteen pekte også på at det er et sterkt behov for forenkling og samordning av tilskottsordninger med sikte på mer oversiktlige og fleksible støtteordninger.

3. Nærmiljøpolitikken ble videreført i Regjeringens *langtidsp-program 1982-85*, St.meld. nr. 79 (1980-81). I omtalen av et solidarisk samfunn heter det i kap. 11 Fellesskap og tilhørighet, s. 10 og 117:

"Men ikke alle velferdsoppgaver kan løses av velferdsstaten. Når et samfunn har nådd et velferdsnivå som det norske, ligger noen av de beste mulighetene for en videre utdypning av velferden i det som gjøres i de små sosiale fellesskapene - på arbeidsplassene, i nærmiljøene, i organisasjonene."

Langtidsp-programmet pekte på at det er store ubrukte ressurser i lokalbefolkningen: "En rekke oppgaver kan tas hånd om av frivillige organisasjoner uten at det offentlige fraskriver seg sitt ansvar. Samspillet mellom organisasjonene og det offentlige bør utvikles videre. Regjeringen vil foreslå økte midler til lokalt utviklingsarbeid for nærmiljøtiltak." (s. 11).

Det ble foreslått at det interdepartementale samarbeidet som var utviklet gjennom arbeidet med nærmiljømeldingen, skulle etableres fast gjennom et rådgivende utvalg for utvikling av nærmiljø og lokalsamfunn (s. 119). Utvalget skulle fremme samarbeidet mellom flere departementer om lokale forsøks- og utviklingsprosjekter rettet mot nærmiljøene. Til hjelp i dette arbeidet ble det foreslått: "En *arbeidsgruppe* vil fungere som et sekretariat for Nærmiljøutvalgets forsøksvirksomhet, som en prøveordning for fire år....Sekretariatet skal være et felles kontaktorgan mellom stat, kommuner og lokale organisasjoner." (s.120).

4. Stortinget sluttet seg til dette forslaget bortsett fra sekretariatsordningen. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1982 ble det bevilget 3,5 mill. kr til *forsøk i nærmiljø* over Mds budsjett (kap. 1463 post 61.2). Statens Nærmiljøutvalg skulle anbefale bruken av midlene overfor departementet. Bevilgningen til lokalt



forsøks- og utviklingsarbeid har siden ligget på omlag dette beløp.

5. *Statens Nærmiljøutvalg* (SNU) ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon av 11. september 1981, som et "rådgivende og koordinerende organ for sentrale statlige myndigheter i deres arbeid med å utvikle bedre nærmiljøer og lokalsamfunn". Utvalget ble satt sammen av representanter fra 7, senere 8, departementer (Fad, Fd, Kad, Kud, Kd, Md, Sd, Sos), og med observatør fra Kommunenes Sentralforbund (KS). Ledelsen og sekretærfunksjonen ble lagt til Md. De to hovedfeltene som utvalget skulle konsentrere seg om, var:

- Samordning av tiltak og virkemidler innad i statsadministrasjonen
- Forsøks- og utviklingsarbeid i kommunene, og utadrettet kontaktarbeid

Utvalget fikk et vidt mandat i tråd med ambisjonene i langtidsprogrammet, se vedlegg 1. Nye medlemmer ble oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 21. oktober 1983 med en funksjonstid på 3 år. Miljøverndepartementet prolongerte senere funksjonstiden for utvalget ved brev av 5. mars 1987.

SNU har pr. dato følgende medlemmer:

Byråsjef Kjell Spigseth, leder	Md
Spesialrådgiver Sven Erik Skønberg/ F.kons. Johan Raaum (fra 1990)	Fin
Byråsjef Erik Hauglund	Ffd
Underdir. Tor Holtan-Hartwig	Ufd
F.kons. Olav Holstad	Kd
Sjefsark. Trude Lund	Kom/Hb
Prosjektleder Tore Raasok	Sd
Konsulent Liv C. Klyve/ Spesialrådgiver Hans Ånstad (fra 1990)	Sos

Observatør:

Spes.kons. Audun Moflag	KS
-------------------------	----

Varamedlemmer:

Overark. Hanne Wilhjelm	Md
F.kons. Johan Raaum (ut 1989)	Fin
Rådgiver Bodil Finsveen	Ffd
Avd.sjef Bjarne Myhre	GSR
F.kons. Tore Hennem Jacobsen	Kd
Konsulent Marit Unstad	Kom
Overing. Ingvild Gaasemyr	Vd
Byråsjef Malin Brattstrøm	Sos
F. kons. Frode Mærli	KS

6. Det har vært et problem for utvalgets arbeid at *sekretærfunksjonen* ikke ble løst fra starten. Utvalget har hatt omlag 1/2 stilling til rådighet fra våren 1982. Dette har vært meget knapt i forhold til de omfattende oppgavene som er gitt i mandatet. I 1987 var utvalget helt uten sekretærhjelp. Fra 1988 ble det opprettet et eget nærmiljøsekretariat med 2-3 årsverk i Md med hovedoppgave å bistå utvalgets arbeid for en periode på 3 år.

Den knappe sekretærkapasiteten har ført til at Miljøverndepartementets representanter har måttet utføre informasjons- og utredningsoppgaver for utvalget, i tillegg til vanlige forvaltningsoppgaver. Problemet ble dessuten søkt løst med kortsiktige engasjementer. Dette ga en vanskelig arbeidssituasjon og førte til at tunge samordningsoppgaver tok lang tid.

Med utgangspunkt i de begrensede ressursene valgte utvalget å konsentrere sin innsats om noen få *hovedoppgaver*: Det er gjennomført et betydelig forsøksprogram og et bredt formidlingsarbeid. Framveksten av forsøksvirksomheten og utvalgets arbeid med dette er omtalt i kap. 1.2. Informasjonsoppgavene og andre samordningstiltak i utvalgets regi blir kort omtalt i kap. 1.3.

## 1.2 FORSØKSVIRKSOMHETEN

### 1.2.1 Framveksten av forsøksvirksomheten

1. Utvalget gjennomførte sammen med fylkeskommunene og fylkesmennene 14 *fylkeskonferanser* om nærmiljøtiltak i 1982-83. Hensikten var å drøfte mål og virkemidler i nærmiljøpolitikken med representanter fra kommunene og fylkene. Flere departementers utviklingsarbeid ble trukket fram, bl.a. oppvekstmiljø, bomiljøtiltak, skole og nærmiljø og forsøk innen sosialsektoren. Denne tverrfaglige tilnærmingen ble verdsatt av kommunene. (Md foredrag 01.03.83, K. Spigseth). Nærmiljøtiltak i kommunene ble registrert som ledd i forberedelsen og eksempler ble presentert på konferansene. På dette tidspunkt fant en få eksempler på lokalsamfunnsprosjekter og utradisjonelle tiltak i organisasjonens regi.

2. *Forsøksvirksomheten i nærmiljø* kom i gang høsten 1982 som et tverrdepartementalt supplement til fagdepartementenes utviklingsarbeid. Forsøksmidlene ble utlyst i Mds rundskriv T-3/82 (vedlegg 2). Opplegget for det lokale forsøks- og utviklingsarbeidet ble her formulert meget åpent:

"Arbeidet med å utvikle bedre nærmiljøer og lokalsamfunn må først og fremst foregå lokalt, i et samarbeid mellom lokalbefolkningen, lokale organisasjoner og kommuner. Et sentralt arbeidsfelt vil være å styrke lokalmiljøenes muligheter til å løse flere oppgaver, på egen hånd og sammen med kommunale organer. Dette kan f.eks. være forbedringer av det fysiske miljø og tilrettelegging for felles aktiviteter.

Det er viktig å få til en bedre samordning av den offentlige innsatsen i det enkelte lokalsamfunn for å forenkle kontakten mellom befolkningen og det offentlige, og for å oppnå en bedre utnyttelse av felles ressurser. I nærmiljøarbeidet blir det viktig å oppnå et nært samspill med kommunenes generalplanarbeid."



Formålet med statlig støtte til den lokale forsøksvirksomheten var:

- å stimulere til nytenkning og lokale initiativ i utviklingen av gode nærmiljøer og allsidige lokalsamfunn
- å prøve ut ulike former for samarbeid mellom lokalbefolkning, frivillige organisasjoner og offentlige organer i løsningen av felles oppgaver innen avgrensete geografiske områder
- å få erfaringer om forutsetninger og hindringer for sektorsamarbeid og befolkningens deltaking i planlegging, utvikling og vedlikehold av nærmiljø og lokalsamfunn.

Erfaringene skulle gi sentrale myndigheter bedre grunnlag for å forenkle og samordne statlige virkemidler, og være til hjelp i veiledningstjenesten overfor kommunene. Det ble presisert at forsøksvirksomheten burde bygge på lokale initiativ og ta utgangspunkt i behov og ressurser, problemer og oppgaver innen et avgrenset geografisk område i kommunen. Ordningen var rettet mot å finne nye løsninger, gjerne på tvers av tradisjonelle sektor- og forvaltningsgrenser. Det var derfor ønskelig å se samlet på behovene og de menneskelige, fysiske og økonomiske ressursene i området (T-3/82).

3. Strategien for den første fase av forsøksvirksomheten (fase 1) var å *utløse krefter nedenfra*. I tråd med intensjonene i nærmiljøpolitikken skulle befolkningen, lokale grupper og organisasjoner kunne delta og sterkt prege nærmiljøarbeidet sammen med kommunen.

Både kommuner og lokale organisasjoner kunne søke, og søknadene fordelte seg jevnt blant disse. Søknad fra en organisasjon skulle ha anbefaling fra kommunen, men det ble ikke stilt krav om kommunal deltakelse. Bak de kommunale søknadene sto det ofte enkelttater, lokale institusjoner eller ildsjeler i den politiske ledelse eller den kommunale forvaltningen. Bare i få tilfelle forelå en overordnet kommunal plan for nærmiljøutvikling.

Gjennom forsøksopplegget ble det gitt anbefalinger om *arbeidsformen*, men ikke om hvilke oppgaver det skulle arbeides med. Dette skiller nærmiljøforsøkene klart fra andre statlige forsøksordninger som ofte er rettet mot bestemte oppgaver, tiltak eller målgrupper. Dette utgangspunktet forklarer den store tematiske bredden blant de prosjektene som fikk støtte (jf. kap. 2). Det store antall forsøksprosjekter (60) skyldtes i første rekke at det ble søkt om støtte til en rekke små, avgrensede tiltak. Utvalget ønsket også å sikre en geografisk bredde i forsøksvirksomheten. Et mindretall av prosjektene hadde ambisjoner om flere tiltak og et bredt lokalsamfunnsrettet arbeid. Ved starten var forsøkene karakterisert av mange små spirer, og bare få ambisiøse prosjekter.

4. Selv om *stor variasjon i oppgavetyper* ville være vanskelig å forholde seg til i oppfølgingen av forsøkene, valgte utvalget en slik løsning. På denne måten kunne forsøkene bidra til å synliggjøre bredden og profilen i de oppgavene frivillige organisasjoner ville arbeide med, og som kommunene ville ta opp. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ble engasjert for å veilede prosjektene og rapportere forsøks erfaringene. (Se nærmere om dette i kap. 2).

5. Det *lokale utviklingsarbeidet* ble en hovedoppgave i Nærmiljøutvalgets arbeid. Søknadene fikk en samordnet behandling og flere prosjekter ble samfinansiert fra ulike departementers tilskuddsordninger. Departementenes erfaringer på ulike forvaltningsområder kom til nytte i arbeidet. Forsøksvirksomheten var viktig for den faglige debatten i utvalget, spesielt mht. å bearbeide erfaringer på de enkelte fagfelt. Arbeidet bidro til felles referanser og erfaringer og et visst felles fagmiljø på tvers av departementenes ulike tradisjoner.

Med utgangspunkt i de erfaringene som ble høstet underveis i forsøksvirksomheten, er det gitt innspill til politikktutforming og utviklingstiltak på flere departementers fagområder. En kort oversikt over dette og utvalgets bearbeiding av erfaringene underveis er gitt i de neste avsnittene.

### 1.2.2 Utvalgets arbeid i tilknytning til forsøksvirksomheten.

1. Ved gjenoppnevningen av Statens Nærmiljøutvalg i 1983 ble det slått fast:

“Nærmiljøutvalget skal ta opp særskilt utviklingsarbeid på to programområder: *lokal planlegging og lokale organisasjoners nærmiljøoppgaver*. Ønskene om desentralisering og deltakning fra befolkningen er viktige for begge områder.” (Kronsprinsregentens res. 21.10.83).

Disse oppgavene ble også fokusert i Mds budsjettproposisjon for 1984, som inneholdt et Handlingsprogram for statens arbeid med nærmiljøspørsmål. Som en oppfølging av resolusjon ble det etablert to arbeidsgrupper:

- *Arbeidsgruppe lokal planlegging* under utvalget drøftet utvikling av en mer lokalsamfunnsbasert planlegging med medvirkning fra lokalbefolkningen. Departementenes erfaringer med sektorplanlegging ble trukket inn. Utviklingsprosjekter i Røyken, Etnedal og Nøstet-Verftet-Klosteret (NVK) i Bergen ble studert. Evalueringsrapporten “Lokal planlegging” (Ellefsen, Skjeggedal) ble utgitt i 1987. Dette arbeidet bidro til at Md samme år startet et eget utviklingsprogram for lokal planlegging som ledd i kommuneplanarbeidet med prosjekter i alle fylker. Dette varte ut 1989 og skal evalueres i 1990.



- *Arbeidsgruppe lokal organisering* drøftet organisasjonsformer og oppgaveløsning i organisasjonenes regi. Her deltok Fad, Kad, Kd, Kud, Md, Kommunenes Sentralforbund, Norges Velforbund (NV) og NBBL. Gruppen hadde høringer med lokalutvalgsprosjektene (Ringebu, Vanylven, Hamarøy) og velforening/grendelagsprosjekter (Stongfjorden, Hurdal, NVK og Sør-sia i Salangen). To evalueringsrapporter er utgitt: "Lokalutvalg - noe for små og mellomstore kommuner" (Jon Helge Lesjø) og "Velforeningers innsats for bedre nærmiljøer" (Anne Helset).

I tillegg iverksatte gruppen flere studier av lokal organisering i kommuner som ikke deltok i utvalgets forsøksvirksomhet:

På oppdrag registrerte NIBR 220 frivillige organisasjoner i Eidsberg kommune (Eriksen, Rose 1988) og studerte nærmiljøarbeid i 5 ulike lokalsamfunn (Vestheim, Hauge 1988). Norges Velforbund (NV) registrerte 4850 velforeninger, grendeutvalg og andre lokale organisasjoner med boområde og nærmiljø som arbeidsfelt (NV, Ringard 1988). NV gjennomførte et prosjekt for å utvikle samarbeidet mellom kommune og velforeninger. Dette førte til fellesutvalg/storvel for velforeningene i 5 kommuner (Kongsvinger, Bamble, Kragerø, Molde og Stjørdal) og rammeavtale om velforeningene som høringsinstans i plansaker med 3 kommuner (NV, Torgersen 1989).

2. Et tredje fagfelt utvalget arbeidet spesielt med i løpet av forsøksperioden, var *bydelshus som felles møtested* i byområder. Forsøk som pågikk i utvalgets regi, reiste spørsmål om ulike drifts- og sambruksformer. Etterspørselen etter informasjon og støtte var stor.

Som ledd i utviklingsarbeidet arrangerte utvalget en konferanse om etablering og drift av bydelshus, i Kampen bydelshus februar -85. Sentrale tema var bydelshusenes betydning for oppvekstmiljøet og nærmiljøet i storbyene, og ulike drifts- og samarbeidsmodeller mellom kommune og frivillige grupper, se program vedlegg 8. Bergen og Trondheim fulgte opp spørsmålet om en sterkere kommunal satsing på bydelshus med egne konferanser, i samarbeid med de aktuelle nærmiljøprosjektene.

Utvalget kartla eksempler og har utgitt flere informasjonsblader om bydels- og grendehus, bl.a. i kombinasjon med andre bygg og funksjoner, en eksempelsamling om bydelshus og en rapport om driftserfaringer fra bydelshusene i Stavanger. Se oversikt over utgivelser i veilederserien "Bedre nærmiljøer", vedlegg 7.

Det sentrale arbeidet med felleshus er fulgt opp av arbeidsgruppe møtested, se avsnitt 3.2.3.

3. *Midtveirapport*. Som ledd i arbeidet med Regeringens langtidsprogram 1986-89, ba Finansdepartementet Statens Nærmiljøutvalg om å rapportere de fore-

løpige erfaringene fra forsøksvirksomheten. Dette arbeidet ble samfinansiert av departementene. 18 prosjekter avga midtveirapporter, og det ble utarbeidet 4 temarapporter, vår -84:

- lokal organisering og nærmiljø (A. Sæterdal)
- lokal planlegging (K. O. Ellefsen)
- felleshus (S. E. Svendsen)
- ressurser og rammebetingelser for lokalt utviklingsarbeid (A. Farner)

På dette grunnlag oppsummerte Nærmiljøutvalget de foreløpige erfaringene fra forsøksarbeidet og ga sin anbefaling i et notat til departementene oktober -84. Arbeidet førte til en bred omtale av nærmiljøpolitikken og videre satsing på feltet i langtidsprogrammet 1986-89, St. meld. nr. 83 (1984-85). Se f.ø. kap. 3.1.

4. Erfaringene fra nærmiljøforsøkene er brukt løpende i informasjonsarbeid, ved politikktutforming og i *bidrag til flere stortingsmeldinger*. Dette gjelder særlig på Mds arbeidsområde og ved Fds meldinger om langtidsprogrammene.

I St.meld. nr. 4 (1987-88) "Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken" framheves nærmiljøpolitikkenes rolle i fornyelsen av velferdssamfunnet (s. 87):

"Nærmiljøpolitikken innebærer et systematisk forsøk på å oppnå viktige velferdsgevinster gjennom samordning av offentlig og privat innsats i et lokalsamfunn."

I meldingen understrekes at ansvaret for styringen av offentlige tjenester er det offentliges oppgave, men at et samarbeid med private og frivillige instanser kan utløse betydelige ressurser i form av arbeidsinnsats og kompetanse. Meldingen framhever videre at en samordnet nærmiljøpolitikk kan ha en viktig forebyggende effekt i forhold til kriminalitet og sosial mistilpasning.

En oversikt over stortingsmeldinger, proposisjoner og offentlige utredninger som har konkrete omtaler med eksempler eller referanser fra nærmiljøforsøkene, framgår av vedlegg 3.

### 1.2.3 Andre departementers forsøks- og utviklingsarbeid

1. Forsøksvirksomheten i nærmiljø *inngår i en videre sammenheng*. I utgangspunktet bygget en bl.a. på erfaringer fra tidligere utviklingsarbeid, som f.eks. Fads lekemiljøprosjekter og skole-nærmiljøprosjektene til Forsøksrådet for skoleverket. Sd satte igang "Aksjon Skoleveg" i 1979 i samarbeid med Md og Kud, og forsøk med trafikksanering og sammenhengende gang/sykelveger. Tilsvarende har nærmiljøforsøkene gitt bidrag til nye arbeidsfelt. Nærmiljøprofilen i Mønsterplan for grunnskolen (M87), som kommer til uttrykk gjennom planens omtale av "ansvarslæring" og en "samfunnsaktiv skole", er utviklet i kontakt med bl.a.



SNUs virksomhet.

2. Et stort behov og ønske om forbedringstiltak ble registrert i blokkområder og drabantbyer fra 60-70 årene. Dette ble utgangspunkt for et eget utviklingsarbeid med "Bolig- og miljøfornyelse i etterkrigstidens boligområder". BOM-prosjektet ble igangsatt av Kad i 1985 med støtte fra Sos, Md, de tre største bykommunene og boligkooperasjonen. Vel 10 lokale prosjekter avsluttes og evalueres i 1989. Tema som tas opp, er bl.a.:

- prosjektledelse og lokal mobilisering
- flerkulturelle boligområder
- områderettet boligforvaltning
- kriminalitetsforebygging i boligområder
- fysisk miljøforbedring i blokkområder
- uteområdene som ressurs

3. Kads program for "Privat tjenesteyting i distriktene", PTD-programmet, ble innledet i 1987. Hovedtema er stedsutvikling og kompetanseutvikling. Det legges i programmet økende vekt på vitalisering av lokalsamfunnet. Melbu nærmiljøprosjekt deltar som et eksempel på helhetlig satsing for kultur-, lokalsamfunns- og næringsutvikling. Den årlige rammen til PTD-programmet er 20 mill. kr. Programmet skal avsluttes i 1990/91.

4. I 1987 startet Kad forsøk med *frikommuner*. Kommuner som deltar i frikommuneforsøket kan på eget initiativ søke om dispensasjon fra bestemmelser i lover og forskrifter som de mener er til hinder for en hensiktsmessig tilpasning av forvaltning og tjenesteyting til lokale forhold.

Flere frikommuner har satsset på samordning av ressursene innen oppvekstmiljøpolitikken, f.eks. ved å samle forvaltningen av barnehage, undervisning og kultur i ett hovedutvalg og evt. i en felles administrativ etat.

En del distriktskommuner har tilstrebet en samordning av faglige ressurser i næringsutviklingsarbeidet, f.eks. har en kommune koblet dette sammen med kulturpolitikken, innsats for lokalsamfunnsutvikling og miljøvern/ressursforvaltningsoppgaver.

Den del av frikommuneordningen som angår områdebaseret, underkommunal virksomhet og forsøk med økt selvstyring av skoler har klare paralleller til enkelte av nærmiljøforsøkene.

### 1.3 ANDRE TILTAK I NÆRMILJØ-UTVALGETS REGI

#### 1.3.1 Informasjon og forslag om samordning av statlige låne- og tilskuddsordninger til nærmiljøtiltak.

1. Nærmiljøutvalget utgir hvert år sammen med departementene *fellesbrosjyren P-627*: "Statstilskott

og lån til tiltak og forsøk i nærmiljø". Heftet er utgitt fra 1980 (T-509) og er gradvis bygget ut, fra -85 med oversikt over forsøksordninger og fra -86 med låneordninger til investeringer. Heftet sendes til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. De siste årene er heftet også distribuert til velforeninger og grendelag gjennom Norges Velforbund og til boligbyggelagene gjennom NBBL. 1989-utgaven inneholder 23 låne- og tilskuddsordninger.

2. I 1982 vedtok Nærmiljøutvalget en anbefaling om *samordning av statlige tilskuddsordninger* til nærmiljøtiltak. Md sendte utredningen på høring. I St.prp. nr. 1 (1983-84) Miljøverndepartementet står det i "Handlingsprogram for Statens arbeid med nærmiljøspørsmål" (s. 115):

"Utvalget har anbefalt at det utvikles et enhetlig tilskuddssystem for nærmiljøtiltak med tre hovedordninger for tilskudd til henholdsvis planlegging, fysiske anlegg og aktiviteter. Det anbefales at søknadene blir prioritert etter politisk behandling i kommunene og at tilskudd fordeles på fylkesnivå etter en samlet og tverrfaglig behandling. Departementet har hatt Nærmiljøutvalgets anbefaling på en omfattende høring. Tilslutningen til forslagene er stor. Det videre arbeid med tilskuddsordningene vil bli sett i sammenheng med nytt inntektssystem for kommunene og erfaringene fra forsøksvirksomheten i nærmiljø."

På dette grunnlag skjedde en viss koordinering av utlysning, søknadsfrister og behandlingsrutiner. Flere fylker innførte en samordnet søknadsbehandling og utviklet sitt tverretatlige samarbeid om nærmiljøtiltak, bl.a. Nordland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Østfold. Erfaringer fra bl.a. Nord-Trøndelag bidro i dette arbeidet.

3. Det nye inntektssystemet for kommune og fylkeskommunene som Regjeringen la fram november -83 i St.meld. nr. 26 (1983-84), endret forutsetningene for Statens tilskudd til nærmiljøtiltak betydelig. Etter det nye inntektssystemet, som ble innført fra 1. januar 1986, inngikk hovedtyngden av overføringer til ordinære driftsformål og øremerkede driftstilskudd i det generelle rammetilskuddet for kommunene. Dette førte bl.a. til følgende endringer:

- Kads tilskudd til bomiljøtiltak (17-20 mill. kr) falt bort som en generell stimuleringsordning fra 1986.
- Fads tilskudd til lokale tiltak for barn og unge (20-22 mill. kr) falt tilsvarende bort fra 1989.

Imidlertid ble det opprettholdt særskilte tilskuddsordninger for investeringsformål, forsøks- og utviklingsarbeid og utgifter som bare påløper i enkelte kommuner.



4. På grunnlag av prinsippene i det nye inntektssystemet tok utvalget, høsten -85, opp spørsmålet om samordning av de tilskuddsordningene som skulle opprettholdes. En arbeidsgruppe for *låne- og tilskuddsordninger* vurderte mulighetene for å forenkle statlige *investeringsmidler* til felles anlegg i nærmiljøet. Dette førte bare delvis fram i denne omgang. Gruppen kartla 14 finansieringsordninger pr. juni -86. Arbeidet viste at det var liten kontakt mellom de ulike statlige institusjoner som ytte investeringsmidler til felles bygg og uteanlegg i kommunene.

I samråd med Kulturdepartementet og Husbanken arrangerte SNU et internt seminar om økonomiske virkemidler for nærmiljøtiltak, Asker juni -86. Her deltok foruten departementene i utvalget, KS, Husbanken, Kommunalbanken, Edruskapsdirektoratet, Riksantikvaren og Norsk Kulturråd. Hensikten var å utvikle bedre felles rutiner og en felles plattform for det videre samordningsarbeidet.

For flere ordninger ble det fastsatt felles søknadsfrister for å lette en samordnet behandling på fylkesnivå. Kulturdepartementet gjennomførte en intern utredning for sine egne ordninger. Etter en betydelig utvidelse av tilskuddsrammene delegerte Kd tilsagnsmyndighet for kulturbygg- og fritidsklubbmidlene og overskuddet av tippemidlene til fylkeskommunene. Fremdeles gjenstår behovet for en bedre samordning spesielt mellom låne- og tilskuddsordningene.

5. En arbeidsgruppe for *forsøk* under SNU vurderte behov og muligheter for samordning av statlige tilskudd til forsøks- og utviklingsarbeid. Gruppen kartla pr. juni -86 20 forsøksordninger, hvorav omlag halvparten var rettet inn mot tiltak i lokalsamfunnet. Sekretariatet hadde ikke kapasitet til å følge opp dette arbeidet.

6. Utvalgets erfaring fra informasjon om og samordning av statlige økonomiske virkemidler er at dette er en *meget tung prosess*. Ordningene er mange og endres stadig. Svært få personer har oversikt over hvilke ordninger som finnes.

Hvis tilskudds- og låneordninger skal endres på tvers av flere departementer, låneinstitusjoner og direktorater, kreves det både god oversikt, klare politiske retningslinjer, kompetanse og arbeidskapasitet for å sette dette ut i livet. Forslag til tiltak for å oppnå dette drøftes i kap. 5.3. Utvalget legger bl.a. fram forslag med sikte på å utvikle en mer brukervennlig og enhetlig finansieringsordning for investeringer i institusjoner og fellesanlegg i lokalsamfunnet.

### 1.3.2 Informasjon, veiledning og kontaktarbeid

1. I samarbeid med Md har SNU utgitt to utgaver av *Nærmiljøkatalogen*. Katalogen gir oversikt over tilgjengelig informasjons- og veiledningsmateriale om planlegging og forbedring av boligområder, nærmiljø

og lokalsamfunn, og organisering og drift av ulike virksomheter. Det databaserte registeret inneholder flere hundre publikasjoner utgitt av offentlige myndigheter, forskningsinstitutter og organisasjoner. Det er behov for jevnlig oppdatering av denne katalogen.

2. Som et bidrag til å samordne sentral informasjon og veiledning, opprettet SNU i 1982 *informasjonsserien "Bedre nærmiljøer"*. Informasjonsserien er bruker- og tiltaksorientert. Grunntanken er at brukerne (politikere og administrasjon i fylker og kommuner, planleggere, lokale grupper og organisasjoner) skal kunne få informasjon om nærmiljøtiltak gjennom en felles ordning. Serien er derfor åpen for utgivelser fra flere departementer og offentlige fagmyndigheter. SNU har også samarbeidet med kommuner, forskningsmiljøer og organisasjoner om enkeltutgivelser. Hittil har særlig Fad, Md og Vegdirektoratet benyttet informasjonsserien.

Informasjonsserien er bygget gradvis ut med erfaringer om ulike tema, spesielt innen fysiske omgivelser, aktiviteter og tjenester, planlegging og organisering. I veiledningsopplegget inngår:

- informasjonsblader, (4 sider) kortfattet og illustrert om konkrete eksempler i kommunene, prosjekterfaringer, oppsummering fra FOU-rapporter,
- informasjonshefter på spesielle tema, bl.a. skolegård (Fad) trafikksanering (Vd), gode boligområder (HB), natur i nærmiljø (Md),
- videogram, bl.a. om oppvekstmiljøprosjekter, grende- og bydelshus, utearealer mv.,
- brosjyrer om informasjonsmateriell, økonomiske virkemidler mv.

Oversikt over utgivelser er vist i vedlegg 7.

3. Statens Nærmiljøutvalg har stått bak to *nasjonale konferanser* for å formidle erfaringer fra forsøksvirksomheten og drøfte utviklingen av en kommunal nærmiljøpolitikk. Konferansene ble arrangert i samarbeid med hhv. Md og Kommunenes Sentralforbund (KS):

- "Mot en ny kommunekultur?" - en nærmiljøkonferanse for storbyene, i samarbeid med byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, på Søndre Holmlia i Oslo, august -87. Tema var nærmiljøutvikling, desentralisering og bydelsforvaltning, jf. program, vedlegg 8. En utstilling om nærmiljøprosjekter og byenes utviklingsarbeid er gjengitt i heftet "Mot en ny kommunekultur?". Samordnet med og i forlengelsen av storbykonferansen arrangerte Oslo kommune dagskonferansen "Fremtid i bydelene".
- "Nærmiljø som kommunal ressurs" - en landskonferanse om nærmiljøarbeid for kommunene, Drammen oktober -88. Kommunenes rolle i nærmiljøutvikling og samarbeidet med lokale organi-



sasjoner ble drøftet på grunnlag av erfaringene fra forsøksvirksomheten, jf. program vedlegg 8.

Det er utarbeidet rapporter fra begge konferansene, jf. rapportliste vedlegg 7. Formidling av erfaringer fra forsøkene er for øvrig omtalt i kap. 3.

4. Det pågår et omfattende forsøksarbeid i lokalsamfunn og nærmiljø i både Danmark og Sverige. En del av forsøksvirksomheten skjer med statlig støtte, en del skjer i regi av kommuner, län og amter. I Danmark finnes det også en del store private fonds som støtter utviklingsarbeid i lokalsamfunnene.

Et hovedtrekk ved både svensk og dansk forsøksvirksomhet synes å være en konsentrasjon av forsøksvirksomheten i store forsøksprogram. Eksempel på slike program er:

- Danmark: Socialministeriets utviklingsmidler (SUM). Socialministeriets utviklingsmidler var i

1989 på 100 mill. kr. Formålet er m.a. "at styrke det lokale initiativ og derigjennom fremme omstillingen og den forebyggende innsats".

- Sverige: Boendeservicedelegationen. Utvikling av samordnet boendeservice. Boendeservicedelegationen har for perioden 1985-1990 100 mill. kr til rådighet for å støtte forsøk med samordnet boservice. Formålet med forsøksordningen er å stimulere til samvirke mellom ulike offentlige og private krefter for at mennesker som behøver hjelp og støtte kan få oppfylt sitt behov for service og pleie slik at de kan få bo i vanlige boliger.

Statens Nærmiljøutvalg har ikke hatt kapasitet til å kartlegge nærmere de ulike forsøksordningene i Norden.



## KAPITTEL 2

ERFARINGER FRA  
FORSØKSVIRKSOMHETEN

Kapittel 2 innledes med en kort beskrivelse av innholdet i og omfanget av forsøksvirksomheten. Avsnitt 2.2 omtaler forskningsmetoder, rapportering og evaluering av virksomheten. I avsnitt 2.3 drøfter utvalget de ulike organisasjonsformer og strategier som er benyttet i nærmiljøforsøkene. Avsnitt 2.4 er sammendrag av erfaringene som dels blir sett i sammenheng med utvalgets anbefalinger i kap. 4 og 5.

2.1 FORSØKSVIRKSOMHETENS  
INNHOLD OG OMFANG

## 2.1.1 Innledning. En kort begrepsavklaring

1. Begrepet *nærmiljø* blir gjerne brukt slik at det omfatter både fysiske og sosiale forhold, "samspillet mennesker imellom og mellom menneskene og deres fysiske omgivelser" (St.meld. nr. 16 (1979-80) "Bedre nærmiljøer"). Begrepet har både normative og ideologiske komponenter. Det assosieres med fellesskap, tilhørighet og nærhet som en positiv verdi. Det er også gjerne knyttet til en positiv oppfatning av hva livet i et lite, avgrenset samfunn innebærer. Det er på mange måter mer uttrykk for en kulturelt og samfunnsmessig definert verdi, som kan støttes politisk, enn det er et analytisk begrep i vitenskapelig forstand.

2. Begrepet *lokalsamfunn* har en del av de samme assosiasjonene, og bruken av begrepet i samfunnsvitenskapelige analyser har vært problematisert nettopp på grunn av at "begrepet har fått innpass i dagligtalen og samfunnsdebatten som en til tider klart verdiladet betegnelse" (Thuen & Wadel 1978 s. 13).

Slik begrepet "lokalsamfunn" brukes i forhold til nærmiljøbegrepet, vil det vanligvis være mer omfattende. Et lokalsamfunn kan inneholde flere nærmiljøer, men ikke omvendt. Samtidig er begrepet "lokalsamfunn" mer avgrenset. Det refererer i liten grad til fysiske omgivelser, men betegner først og fremst sosiale og kulturelle enheter med en viss grad av formell eller uformell organisasjon. De to begrepene har sitt utgangspunkt i ulike fagtradisjoner: "nærmiljø" kan knyttes til arkitektur og fysisk planlegging, "lokalsamfunn" er i større grad et begrep i samfunnsvitenskapelige fag.

3. Denne rapporten vil ikke gi nye, mer avgrensede, og dermed mer vitenskapelige definisjoner av disse begrepene. Isteden vil innholdet i nærmiljøarbeidet i 1980-årene og i den forsøksvirksomheten som har vært drevet i "nærmiljø" og "lokalsamfunn", i regi av Statens Nærmiljøutvalg, bli beskrevet og problematisert.

## 2.1.2 Forsøkene innhold

1. I perioden 1982 til 1986 bevilget Statens Nærmiljøutvalg (SNU) midler til 60 forsøk. Forsøkene var spredt over hele landet, fra små utkantgrender til sentrumsbydeler i de største byene. Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) har hatt hovedansvaret for veiledning og evaluering av forsøkene. Oversikt over prosjektene framgår av vedlegg 4.

De fleste prosjektene var konkrete og avgrensede tiltak. Omlag 1/6 av forsøkene kan karakteriseres som brede lokalsamfunnsprosjekter. Enkelte av disse lokalsamfunnsprosjektene (Melbu, Krokane, Nøstet-Verftet Klosteret) hadde en forsøksperiode på 4 år. Prosjektperiodene har ellers variert fra 1 til 3 år.

2. Initiativtakere til en rekke av forsøkene har vært personer som i utgangspunktet hadde tilknytning til velforeninger, grendelag og andre tradisjonelle lag og foreninger. Men det ble også tatt initiativ i områder som manglet et organisasjonsliv. Her ble organiseringen av lokale krefter en viktig del av nærmiljøarbeidet. Andre steder ble det etablert et samarbeid mellom ulike organiserte interessegrupper i lokalsamfunnet. Kommunene sto bak halvparten av forsøkene og har ellers vært involvert i ulik grad. Forsøksordningen har primært vært rettet mot initiativ fra lokalsamfunnene, og kommunenes rolle var ofte begrenset til å formidle søknadene til SNU eller bidra til å få igang det lokale arbeidet, jf. avsnitt 1.2.1.

3. Innholdet i prosjektene i fase 1 kan deles inn i 4 hovedkategorier:

- forbedring av fysiske omgivelser
- kultur, informasjon og fritidsaktiviteter
- tjenesteyting og omsorg
- næringsutvikling og sysselsetting

4. Svært mange av prosjektene har gått ut på å forbedre kvaliteten på felles fysiske omgivelser, i utemiljøet eller ved å etablere innendørs møtesteder. I utemiljøene har man arbeidet med tiltak mot trafikkproblemer og forurensning, opparbeiding av fellesarealer, sikring av friområder, beplantning, belysning og leskjerming. Det er etablert en rekke felleshus, som bydelshus, grendehus eller samfunnshus i tillegg til felleslokaler i andre bygg. Enkelte projekter har også arbeidet med å sikre og ta i bruk verneverdig bebyggelse. En oversikt utarbeidet av NIBR viser at mange prosjekter har arbeidet med denne type tiltak:



- friområder	11 prosjekter
- parker	5 prosjekter
- lekearealer og ballplasser	9 prosjekter
- trafikk, parkering og gatelys	4 prosjekter
- byfornyelse	5 prosjekter
- felleshus og felleslokaler	28 prosjekter
- lokaler for fritidsaktiviteter	9 prosjekter
- drift og vedlikehold	8 prosjekter

Flere prosjekter har engasjert seg i flere typer tiltak. (SNU-rapport 1 "Oppgaver for lokale fellesskap", Sæterdal 1987).

5. Nesten alle prosjektene har arbeidet med felles fritidsaktiviteter og kulturtiltak. Det er blitt arrangert kulturverksteder, kulturdager og åpne sosiale arrangementer rettet mot hele lokalbefolkningen. Enkelte prosjekter har iverksatt tiltak rettet mot bestemte grupper: barn, unge, eldre, innvandrere, innvandrerbarn og funksjonshemmede. 13 av prosjektene har hatt som målsetting å integrere ulike lokale grupper gjennom forskjellige aktiviteter.

Innenfor nærmiljøprosjektene er det også utviklet lokale informasjonsorganer som bydels/grendavis, lokalsamfunnstidsskrift, nærradio, lokal-TV og lokalt informasjonskontor.

6. Svært få av forsøksprosjektene har gitt seg i kast med oppgaver som ligger innenfor helse- og sosialsektoren. Enkelte av de store prosjektene har imidlertid forsøkt å etablere mer permanente tjenester, først og fremst i samarbeid med kommunale myndigheter. Dette har vært barnehager, legesenter, lettere omsorgs- og tilsynstjenester.

7. Oppretting av arbeidsplasser var ikke formulert som en hovedmålsetting i forsøksordningen, men tre av prosjektene hadde etablering av arbeidsplasser som et mål fra starten. Noen har underveis engasjert seg i næringsutvikling og sysselsetting som del av et bredere anlagt lokalt utviklingsarbeid.

### 2.1.3 Forsøkenes økonomi

1. I fireårsperioden 1982-86 var de årlige bevilgningene (over kap. 1463 post 62) på om lag 3,5 mill. kr. Disse midlene dekket prosjektstøtte til forsøkene, NIBRs oppfølging og veiledning, prosjektkonferanser og evalueringen av forsøksprogrammet. NIBR har i løpet av forsøksperioden veiledet enkeltprosjekter, bistått prosjektene med deres egen rapportering, og tilrettelagt prosjektkonferanser og erfaringsutveksling mellom prosjektene. NIBR har i tillegg rapportert, samlet og bidratt til å systematisere erfaringene fra forsøksvirksomheten og bidratt til SNU's informasjonsarbeid. Omlag en tredel av forsøksmidlene, 6 mill. kr er utbetalt til NIBR for disse tjenestene. Andre forskningsmiljøer har også deltatt i evalueringsarbeidet.

Den samlede støtten fra SNU til de enkelte prosjektene har variert mellom kr 15 000 og 859 000. De vel 20 prosjektene som har fått tildelt mest økonomisk støtte fra SNU har vært:

- Nøstet-Verftet-Klosteret	kr 859 000
- Krokane	kr 687 000
- Melbu	kr 615 000
- Vanylven	kr 575 000
- Fossum Miljøforum	kr 555 000
- Åsbråten/Søndre Holmlia	kr 555 000
- Rjukan	kr 500 000
- Meyerløkka	kr 487 000
- Ringebu	kr 450 000
- Grønland, Nedre Tøyen	kr 414 000
- Hamarøy	kr 406 000
- Fuglnesdalen, Hammerfest	kr 400 000
- Søbstadmyra	kr 375 000
- Surnadal	kr 305 000
- Omborgsnes, Bamble	kr 293 000
- Bakke, Trondheim	kr 288 000
- Stovner, Groruddalen	kr 250 000
- Sjøgata, Vefsn	kr 245 000
- Tranøy	kr 235 000
- Våk, Våler	kr 222 000
- Holmlia, Helse- og sosialsenter	kr 215 000
- Høylandet	kr 200 000

Hver av de resterende prosjektene har fått mindre enn kr 200 000 i støtte fra SNU. Endel av prosjektene er også støttet av andre departementer.

2. Spennet i støtte har vært svært stort mellom de minste og de største prosjektene. Dette skyldes særlig to forhold.

For det første varierte ambisjonene i prosjektene sterkt fra enkeltoppgaver til sammensatte prosjekter. Eksempler på avgrensede tiltak var etablering av veksthus i et samarbeid mellom skole, fritidsklubb og beboerforening i Gamlebyen i Oslo (kr 35 000 i støtte), og integrering av psykisk utviklingshemmede i teaterarbeid i Bømlo (kr 91 000). Eksempler på bredt sammensatte prosjekter var utvikling av grend og grendeutvalg i Krokane, Flora og reguleringsplan og fysiske forbedringstiltak i området Nøstet-Verftet-Klosteret i Bergen.

For det andre ble enkelte av prosjektene samfinansiert med andre departementer. Mange av prosjektene har på ulike måter koblet private og felles ressurser i lokalsamfunnet med kommunale ressurser og statlige tilskuddsordninger. Desentralisert bibliotekstjeneste i Ålesund ble f.eks. utviklet i samarbeide mellom bibliotek, skole og velforening, med støtte fra Statens bibliotekstilsyn og SNU. Samfunnsarbeidsprosjektene ble finansiert i samarbeid med Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosialdepartementet. SNU gav også støtte til en del av Sosialdepartementets forsøk med integrering av vanskeligstilte grupper i arbeidsliv og i lokale fritidsaktiviteter.



3. Midlene til nærmiljøforsøkene gikk særlig til planlegging og tilrettelegging av prosjektene, administrative utgifter, prosjektledelse og til kjøp av faglige tjenester. Midlene kunne også i noen grad benyttes til mindre tiltak, men ikke til investeringer og faste driftsutgifter. Flere av felleshusprosjektene har imidlertid fått tilskudd eller lån fra STUI og/eller Husbanken. Bakke bydelshus i Trondheim har f.eks. fått kr 2 375 000 fra Husbankens byfornyelsestilskudd. Enkelte av prosjektene har bestått av flere enkeltforsøk, hvorav noen har fått støtte fra andre departementer eller kommunen. Etablering av fritidshjem i regi av grendeutvalget i Krokane fikk f.eks. støtte av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, mens motorverkstedet for ungdom ble finansiert av SNU og kommunen. Motorverkstedet ble innredet av arbeidsledig ungdom lønnet av Rettelidsmidler.

## 2.2 FORSKNINGSMETODER, RAPPORTERING OG EVALUERING

1. Den følgende oppsummering av erfaringene fra nærmiljøforsøkene bygger på trykte prosjekt- og evalueringsrapporter fra Fase 1, se oversikter i vedlegg 4 og 5. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har hatt en sentral rolle i oppfølging og rapportering fra forsøksarbeidet. I Fase 1 prioriterte NIBR rollen som veileder og prosessstimulator. Rapportene fra forsøksprosjektene ble i stor utstrekning skrevet av prosjektledere og personer som var direkte engasjert i prosjektarbeidet. I tillegg ble det engasjert personer fra andre forskningsmiljøer i evalueringsarbeidet, Norges Byggeforskningsinstitutt (NBI), Norges Tekniske Høgskole (NTH), Østlandsforskning og Vesterålen interkommunale plankontor (VIP).

2. I NIBRs arbeid i Fase 1 har det vært lagt vekt på rådgivning og prosessveiledning. NIBR prioriterte i utgangspunktet å bidra til realisering av prosjektenes praktiske målsettinger. Det ble lagt vekt på å få arbeidet i godt gjenge, samtidig som en kunne studere hva som kreves for å få framdrift i det lokale utviklingsarbeidet. Den informasjon forskerne samlet, ble i stor grad brakt tilbake til de konkrete prosjektene. Asle Farner skriver i SNU-rapport 7 "Usynlig arbeid og skjulte ressurser":

"Som rådgivere og prosesskonsulenter har vi påvirket prosjektprosessene. Vi har tatt initiativ til planlegging, bidratt til læring underveis, gitt bistand til samarbeidsopplegg og konfliktbehandling osv." (Farner 1988 s. 24)

Det at forskerne ikke bare var observatører gav en innsikt som brakte det lokale utviklingsarbeidet framover. Den kombinerte rollen som forsker og deltaker/veileder var på den annen side problematisk. Dersom forskeren i sin rolle som aksjonsforsker og prosesskonsulent overskygger det lokale initiativet, og tar ledelsen

i prosessen, vil en evaluering kunne bli en evaluering av resultatene av egen virksomhet. Spesielt farlig kan det være dersom en ikke ser sin innsats som en del av den totale innsatsen for å nå målet. NIBR prioriterte rollen som aksjonsforsker.

Omlag halvparten av evalueringsrapportene er utarbeidet av forskere som har hatt en mer tradisjonell forsker- og observatørrolle.

3. De 60 forsøkene i Fase 1 hadde en betydelig spennvidde i innhold og omfang, fra satsing på barnefotball på Bøler i Oslo til bygging av et samfunnshus på 3.300m<sup>2</sup> på Melbu.

Gjennom sin prosessveiledning studerte NIBR lokal organisering og oppgaveløsning i ulike situasjoner. NIBRs rapporter har særlig lagt vekt på betingelsene rundt det lokale utviklingsarbeidet. Oppgavetyper og ressursinnsatsen i lokalsamfunnet er studert i mindre grad. Midtveis i forsøksperioden ble det laget et opplegg for innsamling av en del kvantitative data fra ca. 20 av prosjektene. En ønsket blant annet å få opplysninger om omfanget av den frivillige innsatsen i de ulike prosjektene. Denne type data er ikke blitt brukt systematisk i NIBRs rapporter fra forsøksvirksomheten. I rapporten "Usynlig arbeid og skjulte ressurser" er ressursituasjonen i 6 prosjekter behandlet før, under og etter prosjektperioden.

## 2.3 OPPGAVER OG ARBEIDSFORM I ENKELTE AV NÆRMILJØFORSØKENE

Nærmiljøforsøkene til Statens Nærmiljøutvalg spenner som nevnt, fra svært små forsøk til noen store prosjekter med flere medarbeidere, fra lokalt initierte forsøk til kommunalt initierte forsøk. Fra forsøk med fysisk miljøforbedring til forsøk med enkle omsorgsbaserte oppgaver. Nedenfor er det skilt ut noen typiske strategier og organisasjonsformer i nærmiljøarbeidet. Disse strategiene er illustrert med eksempler og det er redegjort for noen av resultatene fra forsøkene.

### 2.3.1 Fysiske miljøforbedringer

1. At det er en nær sammenheng mellom fysiske og sosiale forhold har vært en del av idegrunnlaget i mange av nærmiljøprosjektene. Et godt nærmiljø forutsetter på den ene side materielle betingelser som boliger, trygge uteområder, felles møtesteder og bredde i servicetilbudet. På den andre siden er det behov for gode naboforhold, sosiale fellesskap og medansvar for lokal utvikling.

Utvikling av metoder for at befolkningen skal kunne påvirke sitt eget nærmiljø, gjennom å styrke den lokale deltakelse, er blitt prioritert i mange av prosjektene. Organisering av beboerne ble en forutsetning for å komme fram til enighet om tiltak, og for å søke økonomisk støtte til gjennomføring. Synlige resultater av beboernes innsats var viktig for motivasjonen. Tanken



var at dette arbeidet ville styrke det sosiale samholdet i nærmiljøet og i lokalsamfunnet.

2. Statlige tilskuddsordninger til nærmiljøtiltak var bakgrunnen for mye av arbeidet med lokale forbedringstiltak som vokste fram på 70- og tidlig på 80-tallet. Staten gav fra 1973 tilskudd til bomiljøtiltak (Kad), fra 1974 tilskudd til bedre lekemiljø (Fad), senere kalt lokale tiltak for barn og unge og fra 1982 tilskudd til planlegging av nærmiljø (Md). De to første ordningene rettet seg særlig mot små tiltak i nærmiljøet og kom i tillegg til STUIs tilskuddsordninger til samfunnshus og idrettsanlegg. Statlige støtteordninger, sammen med kommunale midler, har stimulert en rekke enkelttiltak i kommunene og utløst lokale ressurser (Tiltak i nærmiljø T-536, Bente Holthe, 1982).

Et eksempel på dette er **Oslo kommune** som med statlige og kommunale tilskudd støttet enkle, fysiske forbedringstiltak som beboerne selv ønsket å gjennomføre, gjerne ved hjelp av dugnad og egen planleggingsinnsats. Arbeidet ble drevet sammenhengende fra 1974, i regi av Sosialrådmannens kontor og i nært samarbeid med Bydelsutvalgenes fellesekretariat.

De statlige og kommunale tilskuddsmidlene har i hovedsak gått til planlegging og opparbeiding av lekearealer og innredning av fellesrom, klubblokaler o.l. I indre by har midlene i hovedsak gått til opparbeiding av gårdsrom og fellesrom. Fra 1976 og fram til 1988 dreide dette seg om mellom 80 og 100 gårdsromsprosjekter for vel 1000 leiligheter i året. Tilskuddsbeløpet til gårdsrom var kr 1 000 - 2 000 pr. leilighet. I den organiserte husbankfinansierte byfornyelsen regnet en kr 5 000 - 6 000 pr. leilighet for opparbeiding av arealet (1984 kr). Dette sier noe om verdien av dugnadsinnsatsen.

Samarbeidet om gårdsromforbedringene og tiltak som gatetun, lekegater og innredning av felleslokaler førte til styrking av det sosiale nettverket i bydelene. Dette kom til uttrykk ved flere uformelle kontakter på tvers av trappeoppgangene, nye lekekamerater for barna, strøksfester, pensjonistturer og organisering av beboerforeninger. En spørreundersøkelse viser at omlag halvparten av bomiljøtiltakene bidro til organisering av sosiale tiltak, som klubbvirksomhet, idrettsaktiviteter og leketilbud. Mer enn hvert tredje prosjekt førte til at beboerne gikk videre med fysiske forbedringer i sin egen bygård (nye stigeledninger, røropplegg og vinduer). Det har også i noen grad ført til overtakelse av bolig og danning av borettslag (ca. 10 gårder i året). Samarbeidet om bomiljøtiltak har også medvirket til at beboerne (ca. en femdel) har engasjert seg i trafikksaker og vært pådrivere for å få opparbeidet gatetun og lekegater.

Erfaringene fra Oslo viser at beboerstyrte fysiske miljøtiltak innebærer en reell forbedring av både det fysiske og sosiale lokalmiljøet i storbyen, uten omfattende kommunale saksbehandlingsprosedyrer. ("10 års erfaring med nærmiljøarbeid i Oslo", Sommerfelt og Sæterdal 1988).

Etter at de statlige tilskuddsmidlene falt bort avvirket Oslo kommune fra 1989 også den kommunale tilskuddsordningen til dette arbeidet.

3. Den statlige støtten til nærmiljøforsøkene bygger bl.a. på denne tradisjonen. Ifølge SNU-rapport 1 "Oppgaver for lokale fellesskap" (Anne Sæterdal 1987) har mange av prosjektene arbeidet med forbedring av utemiljøet:

- friområder	(11)
- parker	(5)
- lekearealer/ballplasser	(9)
- byfornyelse	(5)
- trafikk, parkering, gatelys	(4)
- veier/tilgjengelighet	(2)
- klima/bebyggelse	(1)

Ett prosjekt kan ha arbeidet med flere oppgaver.

En bred satsing for fysiske miljøforbedringer var en klar strategi for flere av forsøksprosjektene. I det følgende gis det tre eksempler der utvikling av fysisk og sosialt miljø gjensidig påvirker hverandre.

4. **Nøstet-Verftet-Klosteret** er en gammel, tett utbygd bydel på Nordneshalvøya i Bergen sentrum. Bydelen er et boligområde med 1600 innbyggere, som fortsatt har både industri- og handelsbedrifter. Bydelen sto ved begynnelsen av 80-årene overfor mange av de karakteristiske problemene som eldre boligområder i indre by møter: avvikling av tradisjonelle arbeidsplasser i nærområdene, fraflytting av barnefamilier, økende antall eldre, saneringstrusler og nedslitte uteområder preget av gjennomgangstrafikk og mye fremmedparkering.

Velforeningen på Nøstet-Verftet-Klosteret (NVK) ble stiftet i 1979 for å ivareta strøkets interesser. I 1982 satte velforeningen sammen med Gartnergaten-Kjellersmuget velforening (stiftet 1976) i gang forsøket med å utarbeide reguleringsplan og forbedringsplan for strøket. Prosjektet skulle være en alternativ planleggingsmodell basert på beboerinitiativ og egeninnsats. Hensikten var å få fram "hva slags ressurser som ligger i og lar seg utløse i et lokalområde, og hvor grensene kan trekkes mellom offentlig engasjement og lokalt initiativ og ansvar."

Prosjektet koblet fysisk rammeplanlegging og gjennomføring av fysiske forbedringstiltak. Befolkningen ble engasjert til konkrete oppgaver for å oppruste miljøet: Gatetun, balløkke, lekearealer, parker, samt rehabilitering av en stor gammel bygning til bydelshus. En rekke tiltak er gjennomført, dels på dugnad, dels av kommunen, eller i samarbeid mellom beboerne og kommunen. Ca. 100 beboere var aktive i plan- og forbedringsarbeidet (Hauge 1986, s. 71-72). Dugnadsinnsatsen i 1982-86 var 13 400 timer, hvorav ca. 5 000 timer i tilknytning til bydelshuset. Rehabilitering av eldre private hus har skutt fart i løpet av perioden.

NVK utviklet en organisasjonsmodell som kombi-



nerte allmøter for hele strøket med områdebaserte planleggingsgrupper for mindre oppgaver. De som var berørt av det enkelte tiltak kunne delta både i planlegging og gjennomføring. Som informasjonsorgan og bindeledd mellom gruppene fungerte "All-Meningen" - en bydelsavis som ble opprettet i prosjektperioden, og som er blitt et varig resultat av prosjektet.

Lokal kompetanse ble bygget opp gjennom oppretting av et lokalt planleggingskontor som bl.a. drev omfattende registreringsarbeid ved hjelp av lokale krefter, jf. 2.3.9.

Selv om den frivillige innsatsen var stor, viste prosjektet at grensen for dugnadsinnsats i et byområde av denne type går relativt lavere enn i mange grendesamfunn. Prosjektarbeidet reiste en rekke nye problemstillinger som førte til en omfattende debatt, m.a. i bydelsavisen. Det var bl.a.:

- problemer med å få gjennomført selv små forbedringstiltak i en bydel som ikke er et prioritert byfornyelsesområde,
- ulike syn innad i bydelen på konkrete tiltak,
- spørsmålet om hvem som tar beslutninger lokalt førte til en egen demokratidebatt og nye prinsipper for allmøtevedtak, lokale planleggingsgrupper og beslutning bl.a. gjennom urneavstemming,
- forholdet mellom velforening og kommunen, lokal deltaking og kommunale avgjørelser,
- problemet med ulikt tempo i lokalt prosjektarbeid og kommunale planleggings- og beslutningsrutiner, osv.

I løpet av prosjektperioden kom samarbeidet mellom kommunen og velforeningene inn i organiserte former gjennom et eget samarbeidsutvalg. Dette lettet det tverretatlige samarbeidet overfor bydelen og gjorde det mulig å inngå avtaler mellom kommunen og velforeningene om konkrete tiltak. I fase 2 av forsøket samarbeider Bergen kommune og 4 velforeninger på Nordneshalvøya om drift og tiltak i Nordnes bydelshus. (Bydelsavis "All-Meningen", "Fra interesseorganisasjon til lokalforvaltning", J. Hauge 1986, SNU-rapport 1 "Erfaringer fra forsøk med felleshus" S. Sørholt 1988, SNU-rapport 6 "Velforenings innsats for bedre nærmiljøer", A. Helset 1988).

**5. Stongfjorden** i Askvoll kommune er ei Vestlandsbygd med 270 mennesker som lever av knivproduksjon/mek. verksted, jordbruk og fiske. Bygda har landhandel, kortidsbarnehage og barneskole. Aluminiumpsproduksjon ble etablert like etter århundreskiftet. Bedriften reiste arbeiderboliger, bygde og drev skole, folkebad, fri skipsbåt til kommunesenteret, og sørget for at stedet ble et av de første i landet med gatebelysning!

Fra 50-tallet har bygda vært preget av fraflytting og forfall, men også vilje til å overleve. Med utgangspunkt i flere små organisasjoner og en sterk dugnadstradisjon ble Stongfjorden Vel startet høsten 1979. I 1983 fikk

velforeningen forsøksmidler til lokale tiltak. Hovedvekten ble lagt på å gjennomføre konkrete tiltak som oppslagstavle i sentrum og høytaleranlegg i kapellet, vei til fotballbanen og istandsetting av tennisbanen (1093 dugnadstimer), veglys (732 dugnadstimer), parkeringsplass for kapell og losjehus og drift av kortidsbarnehage.

Det ble gjennomført en søkekonferanse ved hjelp av Institutt for Industriell Miljøforskning (IFIM) for å kartlegge muligheter for nye arbeidsplasser og vekstmulighetene i bygda. Vevstue ble opprettet og butikken reddet gjennom dannelsen av et andelslag, med et gjennomsnittlig bidrag på kr 2 000 - 3 000 pr. husstand. Tiltak for økt turisme og oppdrett av skogsfugl ble satt i gang.

Stongfjorden Vel er organisert som et åpent forum, der det ikke kreves medlemskap. Alle som har fylt 15 år, og som er bosatt i bygda, har stemmerett. Organisasjonsformen gir folk mulighet til å jobbe med oppgaver de brenner for. Når oppgaven er avsluttet, kan en velge å ta en pause eller begynne med noe nytt.

Kontakten mellom velforeningen og kommunen har utviklet seg raskt. Ved å gjennomføre praktiske tiltak i bygda, opplevde folk at de oppnådde respekt, og at samarbeidet mellom velforening og kommunen ble bedre. "Vi har vokse oss saman med kommunen".

Askvoll kommune deltar i forsøksfase 2, der erfaringene fra Stongfjorden skal bidra til å utvikle samarbeidet mellom kommunen og alle grendene. (Prosjektrapport "Lokalt utviklingsarbeid med velforeninga som drivkraft", M. Berge 1985, SNU-rapport 6 "Velforenings innsats for bedre nærmiljøer", Anne Helset 1987, IFIM-rapport "Lokal mobilisering", Morten Levin).

**6. Rjukan** er et industrisamfunn i Tinn kommune, Telemark. Byen ble bygget opp i løpet av en 15-års periode i begynnelsen av dette århundrede. Norsk Hydro sto for boligreisingen, og eide opp til 1600 boligenheter. I dag er de fleste leilighetene solgt til beboerne. Det har skjedd en gradvis modernisering og rehabilitering, på tross av dystre utsikter om nedlegging av Hydro, utflytting og et vanskelig arbeidsmarked.

Komiteen for Industrierbeidermuseum tok i mars 1982 initiativ til å kartlegge behovet for miljøtiltak i eldre bydeler på Rjukan. Dette initiativet førte til et nærmiljøprosjekt over 2 1/2 år, der *forbedring av eldre bydeler på beboernes premisser* var den overordnede målsettingen.

Tiltakene omfattet gårdsromsforbedring, lekeplasser, opprusting av Tveitoparken, trafikkplanlegging og tilgjengelighet for funksjonshemmede, rehabilitering av boliger og planer om rehabiliteringslinje på Yrkeskolen.

De ulike fasene i prosjektet hadde særegne behov for organisering. Studiegrupper i regi av AOF gjennomførte en kartlegging av behovet for miljøtiltak. Områdebaserte planleggingsgrupper med observatører fra etatene i kommunen, utarbeidet planforslag. Dette ble senere underlag for søknader om støtte til enkelttiltak,



eller lagt fram som delutkast til større planoppgaver (trafikkplan, Tveitoparken). Enkelttiltak ble gjennomført av borettslag eller velforening. Sentrumsgruppa tok spesielt opp tilgjengelighet for funksjonshemmede, og la fram forslag for de kommunale myndighetene.

Det tverretatlige arbeidet ble styrket i prosjektperioden, og det ble opprettet et eget formannskapsutvalg for politisk behandling av Tveitoparken. Nærmiljøutvalget ble opprettet som et permanent utvalg for å videreføre prosjektet, og for å få til bedre samarbeid mellom kommunen og beboergrupper om nærmiljø-saker. Utvalget består av representanter for FFO, borettslag og velforeninger. En oppsummeringskonferanse i regi av NIBR samlet representanter fra kommunale etater, politikere og alle deltagende grupper, og la et konkret grunnlag for oppfølging lokalt. (Prosjekt-rapporter "Rjukan: Forbedring av eldre bydeler på beboernes premisser". Om arbeidsbokmetoden, NIBR-notat 1983:118 og sluttrapport, NIBR-notat 1987:118).

Etter at prosjektperioden er avsluttet, har teknisk etat lagt fram en plan for Sam Eydes gate, der utformingen fyller kravene både til gjennomgangstrafikk og til gående og syklende. Arbeidsbøkene og ønsker fra beboerne ble lagt inn som en av flere premisser for planarbeidet. Om andre resultater av prosjektet skriver Industriarbeidermuseet juli 1989:

"I tillegg til de umiddelbare strakstiltakene .... kan en nå 5 år etter at nærmiljøprosjektet er avsluttet, se flere langsiktige virkninger av det arbeidet som ble nedlagt. Særlig er dette tydelig innenfor området kulturvern/rehabilitering: Folk på Rjukan har etter dette prosjektet en ny bevissthet om verdien av å bevare det unike i bygningsmiljøet. En kan se eksempler på dette i alt fra oppussing av eldre hus der opprinnelig fargebruk og vindusløsninger blir beholdt, til at opprusting av bygningsmiljøet er en av 5 satsingsområder i prosjektet "Rjukan år 2000".

Tinn Sparebank har vedtatt en særordning med lån på antikvarisk grunnlag, som antakelig den eneste bank i hele landet. Saaheim videregående skole har opprettet en egen linje for rehabilitering av eldre hus, som et påbyggingsår på tømmerlinja. Bygningsrådet står også for en annen holdning enn for 20 år siden, da den første bevaringsplanen ble lagt fram, og har i dag tatt initiativ til å regulere bevaringsområder. FFO får også i dag en helt annen støtte fra bygningsrådet og som en klar følge av nærmiljøprosjektet".

### 2.3.2 Fellesthus

1. Svært mange av de 60 prosjektene som har motatt støtte fra SNU, har hatt etablering av en eller annen type "sted å være" som hovedmålsetting, eller som én av flere oppgaver. 28 prosjekter har arbeidet med fellesthus. Disse er kategorisert slik i SNU-rapport 1 "Oppgaver for lokale fellesskap":

- bydelshus i urbant miljø (5)
- fellesthus i drabantbymiljø (5)
- grendehus i bygdemiljø (13)
- fellestlokaler integrert i andre typer bygg (5)

Fellesthus er valgt ut som et eget område for evaluering innenfor nærmiljøforsøkene. Erfaringer fra 17 prosjekter presenteres i SNU-rapport 2 "Erfaringer fra forsøk med fellesthus" (Susanne Søholt 1988).

2. Det er etablert mange gode og velfungerende fellestlokaler i norske lokalsamfunn fra 50-årene og fram mot i dag. Dette er fellestlokaler hvor det foregår både åpne og lukkede aktiviteter. Disse lokalene er oftest i en eller annen form for organisasjons- eller fellestseie (A/L).

Fordeelingen av fritidstlokaler er imidlertid skjev. Tendensen er at nærmiljø i by- og tettsteder ikke har dekket behovet for fellestlokaler. Mangelen på velegnede lokaler er størst for de fellestaktiviteter som naturlig må finne sin plass i bomiljøene (Kd-notat 14.2.85, J. Wike).

Bak aktivitetene i de fleste veletablerte fellesthus står som regel en enkelt organisasjon. Ansvar for tiltak og ansvar for husdriften er ofte atskilt. Problemer som er knyttet til dette, kan være bygningsmessig forfall, manglende aktiviteter eller et ensidig bruksmønster knyttet til enten "moderorganisasjonens" liv eller til det ekskluderende ved sterk tilknytning til et fåtall interesseorganisasjoner (Notat fra Noregs Ungdomslag, juni 1984).

De fleste av fellesthusene i forsøksserien bygger på at aktivitet og drift av fellesthus bør være et felles anliggende. Forvaltningen av husene bør ikke skilles ut som egen aktivitet.

3. Til grunn for forsøksvirksomheten i nærmiljø og lokalsamfunn ligger idealer om fellesskap og integrasjon mellom ulike aldersgrupper og kategorier av mennesker. Fellesthus kan være et konkret utgangspunkt for å opprettholde eller gjenskape en fellesskap i et nærmiljø gjennom samvær og løsning av felles oppgaver.

Fellesthusene har gjerne bygget på modeller som omfatter både sambruk og flerfunksjonsløsninger. Med *sambruk* menes at flere brukergrupper disponerer et bygningsareal sammen. Sambruk kan være forskjøvet i tid (f.eks. grupperom) eller kan være samtidig bruk av et areal (f.eks. vestibyle eller kantine). Med *flerfunksjon* menes at et areal kan brukes til flere funksjoner eller typer aktiviteter, f.eks. gymsal/festsal eller lekerom/møterom. Det har vært et ønske om å oppnå en bedre utnyttning av lokaler og ressurser ved felles lokalisering av ulike tilbud som kafé og lokaler for lag og organisasjoner, og offentlige og halvoffentlige tjenester som barnehage, skole, fritidshjem, ungdomsklubb og eldre-senter. I Stortingsmelding 16 fra 1979-80 om "Bedre nærmiljøer" sies det i denne sammenheng, s. 37:



"I de fleste nærmiljø er det ... et mer generelt behov for innendørs lokaler til felles aktiviteter av ulik art. Grendehus, samfunnshus og kulturbygg spiller en viktig rolle, men behovsdekningen er mange steder ikke god nok og heller ikke fleksibel nok. Et sentralt spørsmål er økt sambruk av lokaler som skoler, barnehager, fritidsklubber og andre fellesanlegg. Sambruk kan bety en langt bedre utnytting av ressursene, og kan i seg selv fremme integrering og fellesskap mellom ulike lag og aldersgrupper i lokalbefolkningen."

4. Gjennom felleshus har en forsøkt å realisere flere målsettinger:

- fellesskap, integrasjon, helhet i nærmiljøet
- bedre utnytting av økonomiske ressurser
- etablering av mindre næringsvirksomhet

Felles lokaler eller felles lokalisering av tiltak/tilbud legger forholdene til rette for at ulike grupper kan møtes og organisere tiltak sammen. I flerbrukshuset i Budal er f.eks. skole, samfunnshus, kafé, postkontor, gjesterom og vevstue samlet i ett bygningskompleks.

Sambruk og flerfunksjonsløsninger kan "fremme lokal integrasjon, lokal toleranse og åpenhet, utløse ubrukte ressurser og bidra til mer økonomisk ressursutnytting" (Søholt 1988 s. 104).

På den annen side er det klart at sambruk også innebærer en del problemer. Ett problem som oppleves av en del brukere av sambrukslokaler, er at de ikke kan sette sitt eget preg på lokalet de bruker. Lokalet kan derved oppleves som kaldt, ukoselig eller upersonlig. I SNU-rapporten om felleshusene fastslås det at den viktigste konfliktskapende faktoren er støy (Søholt 1988 s. 105). Noen felleshus ser imidlertid ut til å ha klart å eliminere støyproblemet gjennom planløsning eller ved isolasjon. De rent økonomiske gevinstene ved sambruk må også veies mot kostnadene, f.eks. ved større slitasje og behov for økt vedlikehold.

5. I det utvalget Søholt har undersøkt brukes husene i første rekke til:

- møtevirksomheter for foreninger, organisasjoner og lag
- utleie til private arrangementer
- kommunale tiltak; barn, ungdom, eldre, innvandrere
- beboer aktiviteter
- kursvirksomhet
- næringsvirksomhet/arbeidsplasser
- kulturaktiviteter/tilbud
- kafé

Størrelsen på felleslokalene varierer fra en 3-roms leilighet til samfunnshuset i Melbu på 3300 m<sup>2</sup>. Antall m<sup>2</sup> pr. bolig som sokner til et felleshus, varierer mye. Eksempler på dette er:

- Prestestien	0,12 m <sup>2</sup>
- Nordnes	0,48 m <sup>2</sup>
- Fjellstrand	1,1 m <sup>2</sup>
- Omborgsnes	2,7 m <sup>2</sup>
- Melbu	4,1 m <sup>2</sup>

(inkl. bibliotek, utleielokaler til helse- og skoleformål som delvis inngår i samfunnshuset ved større arrangementer).

De fleste husene har et areale som ligger rundt 0,5-1,0 m<sup>2</sup> pr. bolig. Dette viser at *med et lite fellesareal pr. bolig kan en oppnå et stort felles gode.*

Svensk norm for nærlokaler som kan få statlige boliglån er rundt 1-2 m<sup>2</sup> pr. bolig. Bostadstyrelsen har definert *nærlokale* som et felles lokale for en boliggruppe på maks. 100 leiligheter, avstand til bolig maks. 100 meter, størrelse ca. 1 m<sup>2</sup>/leilighet maks. 2 m<sup>2</sup>/leilighet, og som brukes og forvaltes i fellesskap. Til slike nærlokaler gis statlige boliglån på samme vilkår som for vanlige boliger, dvs. man får rentestøtte. Dessuten gis det tilleggsbeløp avhengig av utrustningsstandard. I visse tilfeller der felles lokaler inngår f.eks. i servicehus og kollektivhus og erstatter deler av boligarealet, kan det gis tilsvarende lån for inntil 10 m<sup>2</sup> fellesareal pr. leilighet. (Nærlokale, Ulf Thorsell 1986). Utvalgets flertall legger i kap. 5 frem forslag om prinsipper for finansiering av felleslokaler gjennom statlige låne- og tilskuddsordninger.

6. I SNU-rapporten behandles finansierings- og driftskostnadene relativt inngående. Prosjektene møter i første omgang problemet med å finansiere planlegging og bygging, eller kjøp og istandsetting av huset. De offentlige lån og tilskudd til dette har variert sterkt. Felleshusene er finansiert på en lite enhetlig måte. Byggene er finansiert ved å kombinere ulike investeringsordninger. De prosjektene som har tatt opp store lån til bygging eller restaurering av huset, og har gjeld som må betjenes i driftsfasen, kan få problemer med å virkeliggjøre målene for felleshusene i en presset økonomisk situasjon. Dersom man søker å øke inntjeningssevnen f.eks. ved utleie til miljøer/ brukere som kommer utenfra det naturlige geografiske område, kan man lett komme i konflikt med brukernes forventninger:

"Brukerne forventer at felleshuset er for dem, at det ikke er kommersielt og at det er gratis. Det strider mot manges forestillinger å skulle betale for et slikt hus ut over symbolske summer. Øker inngangsbilletten i pris, reduseres samtidig lett husets betydning som det lokale samlingsstedet, møteplassen der hvor alle beboere uavhengig av inntekt og status har en funksjon." (Søholt 1988 s. 118)

Det kan synes som om lave kapital- og driftsutgifter er en viktig forutsetning for at felleshus skal kunne spille sin tiltenkte rolle. De felleshusene som er en del av



forsøksvirksomheten er tilført endel midler som ikke vil være tilgjengelig i en normalsituasjon. I tillegg har 8 av de 17 felleshusene, omtalt i SNU-rapport 2, fått arbeidskraft til istandsetting eller bygging gjennom særskilte sysselsettingstiltak (Rettedalstillinger). Omfanget har variert fra 1/4 til 16 årsverk. I forbindelse med oppføringen av Melbu Samfunnshus ble det satt i gang 7 arbeidsmarkedskurs à 10 uker som tilsammen utgjorde over 16 årsverk.

7. En del problemer knyttet til driften av de 17 felleshusene framgår av Søholts rapport. Overgangen fra etablering til drift er nesten en like stor økonomisk bøyg som det å finansiere byggingen. Initiativtakerne har ikke på forhånd vært klar over hvor mye arbeid det ligger i å drive et felleshus tilfredsstillende. Jo flere parter som samarbeider om bruk og utvikling av huset, desto tryggere er driftsgrunnlaget. Styringen bør være lokal, slik at brukerne har mest mulig kontroll over utviklingen, men det bør inngås avtaler med andre, f.eks. kommunale etater.

For tolv av felleshusene er det vanskelig å skaffe midler til driften, ett av felleshusene har ikke problemer, mens det for et annet "ikke har vært problemer i forsøksperioden". For fire av husene foreligger det ikke opplysninger. På spørsmål om felleshusene er avhengig av offentlige midler til driften og gjennomføringen av tiltak, svares det for femten av felleshusene bekreftene.

8. Forsøkene i fase 1 har ikke gitt sikre erfaringer om i hvor stor grad man kan satse på frivillig innsats i felleshus. Erfaringene fra fase 1 tyder på at

"Dugnad passer best i en oppstartingsfase når entusiasmen og gløden er på topp... For felleshusene betyr dette at dugnad kan fungere godt i bygge- og istandsettings perioden, men at det kreves andre arbeidsmåter i den daglige driften og utviklingen av huset." (Søholt 1988 s. 79).

Det har vist seg vanskelig å basere seg på dugnad for oppgaver som krever innsats over lengre tid, og som kan ha få synlige resultater.

3 av de 17 felleshusene baseres på frivillige i den daglige driften av huset. Ansatt personale er stort sett nødvendig for å ivareta daglig ledelse, vaktmesterarbeid og renhold. Den frivillige innsatsen i ulike aktiviteter kan være stor, men rapporten viser at aktivitetsnivået synker til et minimum der hvor den daglige ledelse er svekket pga. dårlig økonomi. Det har vist seg at det har vært nødvendig med lønnet personale for å holde en allsidig virksomhet i gang.

Erfaringene viser at det gjør seg gjeldende en slitasje i frivillig innsats og engasjement. Det er mange eksempler på at deler av lokalbefolkningen faktisk stiller opp og gjør en imponerende innsats for saker de tror på og mener er viktige. Dette viser seg i den frivillige innsatsen i idrettslag, musikkorps og andre organisasjoner.

Men man bør erkjenne at nærmiljøer og lokalsamfunn ikke har ubegrensede, ubrukte ressurser som kan utløses i f.eks. arbeid for et felleshus eller andre åpne tiltak i lokalmiljøet, som retter seg mot fellesskapet og ikke bare mot enkelte interessegrupper.

Rapporten konkluderer med at det er nødvendig med et samarbeid mellom lokalmiljø og kommune for å sikre driften av den type åpne felleshus med flere aktiviteter som prosjektene har arbeidet med. De totale driftsutgiftene er så store at det kreves en samfinansiering hvor kommunen bærer en vesentlig del.

9. I rapportens anbefalinger (s. 135) pekes det på at felleslokaler og møtesteder er et viktig virkemiddel for at nærmiljøene skal ha en forebyggende karakter. Et vilkår for at felleshus skal fungere er et finansierings- og kostnadsfordelingsopplegg som gjelder både for etablering og drift. Det gis flere anbefalinger til stat, kommune og fylkeskommune, bl.a. om at det bør gis oppføringslån til felleshus, både til nybygg og gjenbruk og til kommunalt eide og lokalt eide felleshus. Bakgrunnen for dette forslaget er at felleshus er et boligsupplement og en viktig del av boligområdene. Det er derfor rimelig at felleshus også kan få oppføringslån gjennom Husbanken (s. 119)

Videre anbefales det i rapporten (s. 136) at plan- og bygningsloven bør ha bestemmelser om felleshus/lokale møtesteder. De kommunale boligprogrammene bør redegjøre for lokale møtesteder og felleshus. Det bør lages utbyggingsplaner for dette på samme måte som det gjøres for boliger, skoler og andre institusjoner. Fylket bør ha et koordinerende ansvar for veiledning.

### 2.3.3 Kulturell opprusting

1. Drivkraften bak det lokale utviklingsarbeidet er ulik forskjellige steder i landet, og behovene og oppgavene er ikke de samme i alle typer lokalsamfunn. Særlig kan det være forskjell på sentrale strøk eller byområder og det som kalles utkantstrøk, som ofte er truet av avfolkning. I utkantstrøk kan nærmiljøarbeid eller lokalt utviklingsarbeid bidra til å demme opp for avfolkning, og være med på å utvikle levedyktige lokalsamfunn.

2. Kulturell opprusting kan betraktes som en viktig, om ikke ukontroversiell strategi, for å nå en av målsettingene i St.meld. nr. 16 (1979-80): "Det er et mål å bevare og utvikle mangfoldet i norske bygde- og bysamfunn." (s. 60). I arbeidet for å nå denne målsettingen peker meldingen på at en må ta utgangspunkt i lokalmiljøet: "Det er vesentlig at kulturarbeidet i nærmiljøet tar utgangspunkt i og nyttiggjør seg den kulturarv som finnes lokalt og i ulike lag av folket."

3. Kulturell opprusting er bl.a. utviklet som strategi i Melbu (2 400 innbyggere) i Hadsel kommune i Vesterålen, hvor nærmiljøprosjektet har arbeidet for å motvirke trusselen om fraflytting og gradvis "nedleg-



gelse av lokalsamfunnet" gjennom satsing på kulturlivet (Helset 1988). Melbu har som forsøksprosjekt hatt spesielle økonomiske forutsetninger, jf. 2.1.3, men prosjektet viser hva det er mulig å få til dersom engasjementet er stort og satsingen dristig. Med unntak av 1-2 ansatte i prosjektet har arbeidet blitt utført ved frivillig innsats. I løpet av prosjektperioden er det bygget opp flere andelslag som leder og driver de ulike tiltakene. Gjennom denne organisasjonsformen er det utløst stor bredde i initiativ, interesse og innsats. Melbu Nærmiljøprosjekt har lagt hovedvekten på 3 satsingsområder, som har forsterket og beriket hverandre:

- *De felles fysiske omgivelser* er utviklet og forbedret. Dette gjelder både historiske, bevaringsverdige miljøer og nye anlegg. Melbu hovedgård var restaurert da prosjektet startet i 1983. Samfunnshuset like ved ble reist med stor dugnadsinnsats (23.000 timer) og ved hjelp av 28 lag og organisasjoner. I tillegg ytte videregående skole og arbeidsmarkedskurs en samlet innsats på 37.000 timer. Dette viser potensialet for å utnytte lokale offentlige ressurser til felles beste i lokalsamfunnet. Elevene har også fått et eierforhold til anlegget og hærverk forekommer ikke. Huset rommer bibliotek, lokaler for videregående skole, legesenter, kino/teater/foredragssal, kjøkken og et stort sentralrom for kurs-senter, servering, kafe, fester og utstillinger m.m. Fleksibel bruk av arealene muliggjør store møter og kulturarrangementer. Hovedgården og samfunnshuset utgjør kjernen i "Sommer-Melbu"- arrangementene. Parken rundt anlegget settes istand og tas gradvis i bruk. Eldre bygninger er rehabilitert av A/L Gamle Melbu og tatt i bruk til Melbukontoret, ungdoms- og fritidsklubb og barnehage. Gjennom Rysstkaiprojektet bevares det eldste havne- og fiskermiljøet, og settes istand til fiskerestaurant og hybler for skoleelever og sommerturister.

- *Lokale informasjonsmedia* med hovedvekt på lokale tradisjoner og historie, aktuelle tiltak og samfunnsdebatt. Tidsskriftet "Melbuposten" har flere abonnenter utenfor enn på Melbu og knytter kontakt med utflyttede Melbu-væringer i hele landet og i regionen f.ø. På denne måten trekkes utflyttede medlemmer av lokalsamfunnet med i en gjensidig styrking av kulturell identitet og tilhørighet. Melbu Radio A/L har utviklet seg fra lokal radio til informasjonskanal for hele kommunen. Kommunestyremøtene sendes direkte og det drives fjernundervisning over radioen. Elever og lærere på videregående skole deltar i radioarbeidet.

- *Utvikling av kulturlivet* i et samspill mellom lokale, nasjonale og internasjonale utøvere, og mellom amatører og profesjonelle. Lars Iversen i Melbu sier: "Vår basis er det frivillige foreningsliv, men dette må sikres fornyelse, kontinuitet, inspirasjon og tilvekst." (Melbuposten nr. 2, 1988). I Melbu-prosjektet har en gått svært langt i dette henseende. De har knyttet varige kontakter med kunstnere, musikere og vitenskapsfolk

både i og utenfor Norge, og i denne nettverksbyggingen har de mer bygget på personlige kontakter enn på sentrale institusjoner. En intens aktivitet i løpet av noen uker av sommeren med seminarer, konferanser, konserter og en rekke andre åpne arrangementer har gjort at Melbu har etablert seg som et kultursentrum i landsdelen.

Sommeren -89 deltok 400 på dugnad under gjennomføringen av "Sommer-Melbu". Med utgangspunkt i de flerårige arrangementer under "Sommer-Melbu" ble "Nordland Akademi fra kunst og vitenskap" stiftet i 1988. Dette er en stiftelse med internasjonal deltakelse som skal videreføre det kulturelle og faglige arbeidet på Melbu. Akademiet støttes av Kad fra 1989 gjennom PTD-programmet, jf. 1.2.3.

Gjennom Melbu Nærmiljøprosjekt er tendensen til fraflytting snudd. Næringslivet registrerer stor interesse for ledige stillinger. Om sommeren øker omsetningen. 10 nye arbeidsplasser er skapt (PTD-nytt 1989).

4. Nærmiljøarbeidet og restaureringen av den gamle prestegarden i **Hå kommune** på Jæren er et eksempel på kulturell opprusting i en mindre kommune som ikke ligger i et fraflyttingsområde. Det restaurerte våningshuset, som er fra 1789, ble åpnet for bruk i 1983. I løpet av første halvår besøkte rundt 25 000 mennesker prestegarden. Hå kommune har spilt en sentral rolle i prosjektet, og kulturkontoret har hovedansvaret for driften. I prosjekt-rapporten heter det:

"Restaurering av Hå gamle prestegard og utvikling av planar for drifta av prestegarden som kultursenter har verka stimulerande og samlande på nærmiljøarbeidet. Det har gitt arbeid og enkelttiltak betre utviklingsvilkår og et omfang som aukar den allmenne interessa av verksemda." (Skorstad 1983)

Arbeidet med prestegarden ble fra begynnelsen sentrert omkring utstillinger. Det blir også arrangert kulturkvelder, gjerne med tema knyttet til utstillingene, og foreninger og lag i området leier lokaler (tilpasset grupper fra 5-60 personer) til sin møtevirksomhet. (Skorstad 1983 s. 8-9).

Kommunen har også tatt initiativ til et samarbeidsprosjekt med forfattere om litteratur fra og i lokalmiljøet. Dette prosjektet gikk ut på:

"...å lage ein kombinasjon av lokal antologi og supplerande lesebok til bruk i grunnskulen og den videregående skulen. Boka vert profesjonelt utstyrt, ho vert på om lag 250 sider med 60-70 illustrasjonar. Illustrasjonane vert laga av lokal kunstnarar. ....Med antologien vil vi freista å gje eit nyansert bilete av lokalsamfunnet før og no, av menneska, deira tankar og verksemd" (Skorstad 1983 s. 14-15).



I prosjektet har kommunen i tillegg til samarbeid med ulike etater og organisasjoner/lag også brukt "arbeids- og tenkjetter".

"Ei utvikling av tiltak i nærmiljøet er avhengig av idear og personar med vilje og kapasitet til å gjennomføra desse ideane. Arbeids- og tenkjetter samansett av personar med spesialinteresse og spesialutdanning har vist seg å gje gode resultat i arbeidet til no... Det er på det viset mogeleg å gje personar med spesialkunnskaper høve til å utvikla seg og bruka kunnskapane sine til beste for lokalmiljøet." (Skorstad 1983 s. 21).

Besøkstallet på Hå gamle prestegard er meget stort. Det er interessant å sammenligne investeringsbeløp og besøkstall med Kongeparken fornøylespark som ligger i samme region:

Sted	Investering	Besøkende 1988	Besøkende 1989 (pr. 20.09.)
Hå	3,8 mill. kr	100 000 totalt	90 000 totalt
		20 500 betalende	21 000 betalende
Kongeparken	200 mill. kr	120 000	120 000

5. Prosjektet med bygdeverksteder i Surnadal kommune på Nordmøre (Brøske 1985) har elementer av kulturell opprusting i arbeidet som har vært gjort for å styrke samholdet i bygdene og for å opprette flere arbeidsplasser.

6. Mange av nærmiljøprosjektene har dreid seg om vern og restaurering av gamle bygninger og uteområder til felles bruk i moderne nærmiljøer. Restaurering av den gamle borgermesterboligen på Nordnes i Bergen, menighetshuset på Bakklandet i Trondheim, gatetun i Hallingsgate i Oslo og parken rundt den opprinnelige eierboligen til gruvene på Åmdals Verk, er noen eksempler.

7. Nærmiljøarbeidet sikter mot å styrke tilhørigheten til lokalsamfunnet. Arbeid som kobler minner fra fortiden til dagens aktiviteter er ett av virkemidlene. Kulturell opprusting kan bl.a. sikte mot å utvikle eller styrke en lokal, historisk bevissthet. En slik historisk bevissthet knyttet til lokalsamfunnet er et sentralt element når det gjelder identitet og tilhørighet. Det betyr at et sted, et miljø, et lokalsamfunn kan ha betydning for folk som bor der, som gjør at dette stedet ikke er utbyttable med et hvilket som helst annet sted.

Verdsetting av den kulturarven som har vært båret oppe av et lokalsamfunn er viktig i denne sammenheng. Det betyr ikke isolasjon mot omverdenen. Ikke minst

verdsetting fra personer som selv ikke tilhører lokalsamfunnet kan være viktig for holdninger til lokalsamfunnet og egen kulturell bakgrunn. Ola Brøske gir denne beskrivelsen fra utkantbygdene i Surnadal:

"Det er fine oppvekstvilkår for små barn; små skular, store friareal, liten trafikk, lite stress og liten storby-påverknad. Det er dei som har vore borte som verdsett det best. Sjølvkjensla er ikkje så stor hjå dei som har budd her heile tida. Dei trur det er betre andre stader... Men det er eit slags generasjonsskifte med oppvurdering av... verdien av den kulturelle arven ein har."

(Brøske 1985 s.15-17)

Innholdet i en strategi for kulturell opprusting må defineres i det enkelte lokalsamfunn, og springe ut av de behov og ressurser som er tilstede. Men i den grad det ikke bare skal være en restaurering av gammel kultur blir utveksling av impulser med miljøer utenfor lokalsamfunnet viktig. Det synes å være gode muligheter for en sterkere kopling mellom nærmiljø- og kulturarbeidet lokalt. I skjæringsflaten mellom lokalsamfunnsutvikling og kulturtiltak vil det være utfordringer både med tanke på næringsutvikling og å utvikle den lokale egenart, og med tanke på å skape internasjonale kulturkonkter med en lokal stedstilknytning.

Eksempler på dette er både Melbu-prosjektet og Hamarøy med basis i Hamsun-dagene.

### 2.3.4 Utvikling av lokale tjenester

I to nærmiljøforsøk, Krokane i Flora kommune og Fjell i Drammen, er det satt inn store ressurser for å bedre det sosiale og fysiske miljøet. I motsetning til samfunnsarbeidsprosjektene, jf. 2.3.6, er det etablert en permanent organisasjon, som både kan produsere tjenester og aktivisere lokalbefolkningen. I begge prosjektene er det bygget opp en *lokal organisasjon* der beboerne og kommunale instanser er representert. I Krokane er det et grendeutvalg og et tilhørende andelslag, på Fjell er det etablert en stiftelse. Den lokale organisasjonen har etter hvert fått ressurser fra kommunen til å drive utviklingsarbeid og til konkrete tiltak. De offentlige ressursene overføres som en rammebevilgning, og det er i noen grad opp til grendeutvalget eller det lokale prosjektstyret å prioritere tiltak innenfor rammen.

Initiativet til prosjektene ble begge steder tatt av skolen. I Krokane startet prosjektet i 1982, på Fjell i 1985.

#### Krokane i Flora kommune

1. Krokane er ei grend i Flora kommune med ca. 1000 innbyggere med tradisjonell småhusbebyggelse. På begynnelsen av 80-tallet var grenda plaget av hærverk og andre problemer som havnet som saker i skolens



PP-tjeneste. Bakgrunnen for prosjektet var PP-tjenestens ønske om å *forebygge denne type problemer ved generelle tiltak i nærmiljøet* i stedet for bare individuelle reaksjoner og behandlingstiltak.

Prosjektene målsetting var å skape lokale tjenester, tiltak og aktiviteter som kunne engasjere alle aldersgrupper i meningsfulle aktiviteter. For å oppnå dette ble det utviklet et lokalt organ, et grendeutvalg som besto av representanter både fra grendas frivillige organisasjoner og enkelte kommunale etater. Grendeutvalget skulle ta et selvstendig ansvar for grenda og få igang aktiviteter det var behov for. Gjennom grendeutvalget fikk kommunen et lokalt samarbeidsorgan som har gjort det mulig å løse kommunale oppgaver på nye måter som både er ressursbesparende og treffer lokale behov bedre.

2. Følgende lokale tiltak og tjenester er etablert i prosjektperioden 1983-88 og er pr. 1.1.89 i permanent drift, organisering av tjenestene er omtalt i neste punkt:

#### Aktiv fritid for alle

- fritidshjem
- seilgruppe for barn og unge
- fritidsklubb for ungdom med motorverksted, trailbane mv.
- korttidsbarnevakt/barnehage
- kulturkvelder (keramikkverksted, jazzbalett, dekorasjon mv. med fast barnevaktordning).

#### Krokane nærtjenester

- grendevaktmester
- grendebuss
- transport for fritidshjem, barnehage, sykehjem
- hjemmehelsetjenester for eldre, snørydding, reparasjoner etc.

#### Undervisning

- praktisk, sosialt og kulturelt arbeid i skolen. Gjennom nærtjenestene utfører 35 elever fra barneskolen arbeid i sykehjemmet 2 ganger i uken i vinterhalvåret.

#### Arbeidstilbud

- arbeidstilbud for yrkesvalghemmet ungdom (ASVO)
- arbeidstilbud for psykisk utviklingshemmede

#### Bygg for lokale tjenester

- Krokane kombinerte grendehus
- flerbrukshus.

3. Organisasjonsmessig består Krokane av en grendedel (grendeutvalg/andelslag) og en kommunal del (nærtjenestene). Andelslaget og nærtjenestene har felles leder.

*Grendeutvalget* består av representanter for de frivillige organisasjonene i Krokane, noen fritt valgte og representanter for kommunen bl.a. fra offentlige institusjoner i grenda. Grendeutvalget kan fritt ta initiativ til å sette aktivitet igang så sant det finnes ressurser og interesse. I dag driver grendeutvalget fritidshjemmet,

fritidsklubben og kulturaktivitetene med egne ressurser, kommunal og statlig støtte. Organisasjonene og grendeutvalget samarbeider om enkeltarrangementer.

*Andelslaget* er grendeutvalgets instrument for den praktiske og daglige driften. Andelslaget er en økonomisk forening med eget styre. Grendeutvalget fungerer som representantskap og drøfter saker av mer prinsipiell art. Andelslagets vedtekter er basert på STUIs normalvedtekter for samfunnshus. Mellom andelslaget og kommunen er det inngått en rammeavtale om kommunalt tilskudd til driften av fritidsklubb, fritidshjem og kulturtiltak. Andelslagets regnskaper føres av kommune-kassereren. Vedtekter og rammeavtale er vedlagt, se vedlegg 10.

*Nærtjenestene* koordinerer kommunale tjenester på Krokane. Nærtjenestene har tilsatt en områdevaktmester og en prosjektleder for arbeidstrening av yrkesvalghemmede. Gjennom en drifts/vedlikeholdsplan for kommunale bygg og utearealer og rutiner for visse hjemmehjelp-oppgaver er det klargjort arbeidsoppgaver som er egnet for arbeidstrening. Gjennom nærtjenestene får de psykisk utviklingshemmede oppgaver og yrkestrening i nærmiljøet. Målet er også å oppnå bedre integrering i fritida for de psykisk utviklingshemmede som ledd i HVPU-reformen.

Nærtjenesten koordiner sammen med skolen også skoleelevenes praktiske og sosiale opplæring på sykehjemmet. (Matlaging, servering, høytlesing og ergoterapi).

Ledelsen lokalt er tillagt en "grendeleder". Grendelederen er kommunalt tilsatt og er sekretær for grendeutvalget og andelslagets forretningsfører. Han har videre det pedagogiske ansvar for fritidshjem og fritidsklubb. Grendelederen er også leder for nærtjenestene, og administrativt underlagt sentraladministrasjonen (Rådmannen). Gjennom en ny kombinasjon av flere funksjoner har en fått finansiert en lokal permanent ledelse.

4. Det er utarbeidet vedtekts- og avtalegrunnlag for denne lokale forvaltning. Forvaltningen på Krokane vil bli beskrevet gjennom en "Håndbok for lokal forvaltning". Håndboken skal inneholde alle administrative regler og rutiner og vil bli lagt til grunn ved ansettelser, opplæring mv. Håndboken kan danne mønster for organisasjonsoppbygging i andre grender og kommuner.

5. Gjennom andelslaget og nærtjenestene er det i prosjektperioden bygget opp tjenester og en lokal økonomi som har skapt ialt 7 nye arbeidsplasser i grenda. I 1989 var totalbudsjettet for de tjenestene som er blitt etablert i grenda på 1,4 mill. kr. Av disse midlene kom ca. 26% fra grenda selv, inkl. foreldreandel i fritidshjemmet, 40% fra kommunen og 34% fra staten.

Foruten foreldrebetalingen i fritidshjemmet på ca. kr 260.000 legger grenda inn en regnskapsført egenandel på ca. kr 100.000 i fritids- og sosiale tiltak i grenda. I tillegg kommer dugnad og annen frivillig innsats, som her ikke er notert.



Størstedelen av statsbidraget er regulære tilskudd til fritidshjem, sysselsettingstiltak mv., ressurser som ikke ville ha kommet denne befolkning til gode uten grendeutvalgets arbeid. Gjennom lokal kombinasjon av kompetanse og tjenester får befolkningen et *samlet tilbud* som er langt større enn om de samme ressursene hadde vært brukt gjennom tradisjonelle institusjoner. F.eks. er grendesekretæren pedagogisk ansvarlig for fritidshjem og ungdomsklubb. På kveldskursene i grendehuset har fritidshjemmet eget tilbud for barna. Alle institusjonene kan bruke grendebussen og andelshaverne kan bruke fritidshjemmets seilbåter.

Prosjektet har ført til omprioriteringer av kommunale ressurser som utgjør ca 40% av totalbudsjettet. Disse kommunale midlene finansierer oppgaver kommunen likevel ville bli sittende med innen barne- og eldreomsorgen, PP-tjenesten, psykisk helsevern mv. Sett fra den kommunale siden, utløser altså denne måten å utvikle lokale tjenester på mer enn det doble i privat og statlig innsats.

Med den økonomi som i hele prosjektperioden har preget Flora kommune innebærer dette at kommunen ikke ville ha kunnet etablere disse tjenestene uten grendas eget aktive engasjement som f.eks. det eneste fritidshjemmet i fylket.

### Fjell i Drammen kommune

1. Fjell er en drabantby i Drammen med 3.500 innbyggere. Bydelen som ble bygd ut i årene 1967-74 er organisert gjennom 4 borettslag og består av høy- og lavblokker. På begynnelsen av 1980-tallet var bydelen sterkt plaget av ungdomsbråk, kriminalitet, hærverk o.l. Oppvekstmiljøet for barn og unge var på flere områder lite tilfredsstillende. Blant den eldre del av befolkningen var det flere indikasjoner på ensomhet og isolasjon. I tillegg har bydelen en relativt stor andel av befolkningen som er avhengig av sosialhjelp og en stadig økende andel innvandrere/flyktninger.

Målsettingen for et nærmiljøprosjekt på Fjell var likt målsettingen for Krokane-prosjektet, nemlig å utvikle lokale tjenester, tiltak og aktiviteter som kunne engasjere alle aldersgrupper. Dette som et supplement til alle de individrettede tiltak som kommunen var involvert i. Prosjektet startet opp i 1985 under navnet "Fjell Ungdomskafé og eldresenter" og er et samarbeidstiltak mellom Drammen kommune, de 4 borettslagene på Fjell, ungdommen og pensjonistene. Fra 1986 ble samarbeidet formalisert i en stiftelse.

2. Følgende *lokale tiltak og tjenester* er etablert i prosjektperioden og er i drift pr. sept. 89:

- "Ungdomskafebygg" på ca. 200 m<sup>2</sup> bygget av ungdommer og flyktninger på Fjell som arbeidstrening (yrkeskvalifiserende kurs i regi av Arbeidsinstituttet i Drammen). Ungdomskafeen har åpent 4 dager pr. uke fra kl. 14-22, og en

rekke aktiviteter foregår i bygget, bl.a.:

- Eldrekafe hver formiddag på hverdagene.
- Bingo, drevet av de eldre selv.
- Pensjonistdrevet reparasjonsverksted.
- sommeraktiviteter for barn og unge. Alle hverdager de siste 5 ukene av barnas skoleferie. Buss og båtturer,
- miniklubb i kirken. Åpent leketilbud for ca. 30 barn to ganger à 4 timer pr. uke. Delvis foreldre-drevet,
- rockeverksted på skolen,
- eldreturer,
- nærradiosendinger. Radiosendingene er i ferd med å legges ned. I stedet utvikles et lokal TV for Fjell. Dette er et samarbeid mellom stiftelsen Fjell Ungdomskafe og eldresenter, Drammen kommune og borettslagene på Fjell. Lokal-TV prosjektets økonomi er skilt fra Stiftelsens,
- forbedring av uteområdene. Planlegging ved hjelp av arbeidsbokmetoden,
- arbeidstrening. Vaktmesterkurs. Småjobb-sentral,
- bydelshus under planlegging,
- tilbud etter skoletid for ungdomsskoleelever,
- et samarbeid mellom stiftelsen og Galterud Ungdomsskole. Ca. 150 elever er aktivisert på skolen etter skoletid på tirsdag, onsdag og torsdag i lekselesingsgrupper, grupper for volleyball, svømming, dans, baking og mopedopplæring.

3. Nærmiljøprosjektet på Fjell ledes av en *stiftelse* med representanter fra Drammen kommune (politiker og administrasjon), pensjonister og ungdom og en felles representant fra de 4 borettslagene. Stiftelsesformen ble valgt bl.a for å gi prosjektet armslag og frihet i samarbeidet med borettslag og med andre offentlige og private samarbeidspartnere. Stiftelsen får en rammebevilgning fra Drammen kommune på kr 803.000 pr. år. I tillegg har prosjektet fått kr 150.000 i årlig forsøksmidler (fra Kad). Drammen kommune er forretningsfører for stiftelsen.

Stiftelsen er arbeidsgiver for stiftelsens ansatte som pr. i dag er 2 hele stillinger, en 3/4 stilling og 3/4 årsverk oppdelt i mindre stillinger. I tillegg bidrar kommunen med en hel stilling som fritidsleder for flyktninger som er fast knyttet til prosjektet. Pr. sept. 89 har prosjektet også 2 hele stillinger finansiert gjennom "Arbeid for trygd". I tillegg aktiviseres ressurser fra det fylkeskommunale Arbeidsinstituttet, fra andre kommunale etater og fra borettslagene til enkeltprosjekter. Den årlige ressursinnsatsen i prosjektet, i form av stiftelsens egne ressurser og de ressurser som aktiviseres fra andre parter, ligger på ca. 1,7 mill. kr. Dette er ressurser som i all hovedsak går til å anlegge og drive nærmiljøtiltak som er åpne for alle innen målgruppen (f.eks. barn, ungdom, pensjonister m.m.).



### Fellestrekk Krokane og Fjell

1. Krokane og Fjell er som boområder svært ulike. Krokane er et mindre boligområde med småhusbebyggelse som i en periode har opplevd endel problemer. Fjell er en drabantby som i en lang periode har opplevd store problemer og utfordringer. Men både organiseringen og arbeidsformen i begge prosjektene har en rekke fellestrekk.

Oversiktene viser mangfoldet av tiltak på Fjell og i Krokane. Målgruppene for tiltakene er i hovedsak barn, ungdom, pensjonister, samt voksne med behov for kvalifisering til arbeidsmarkedet. I motsetning til mange andre offentlige tiltak i lokalsamfunnet, er tiltakene ikke bare innrettet mot en bestemt aldersgruppe eller et bestemt behov.

Det er i stor grad de lokale behov og interesser som er utgangspunktet for de to prosjektene. Dette betyr at tiltakene varierer fra år til år fordi behov og interesser stadig endrer seg (f.eks. endringer i arbeidsledigheten, nye ungdomskulturelle strømninger, økt bosetting av asylsøkere/flyktninger). Det er en rimelig hypotese at denne type desentraliserte konglomeratprosjekter er mer fleksible i forhold til endringer i lokale behov og interesser enn hva tradisjonelle kommunale virksomheter i lokalsamfunnet er. Det gjenstår å se om slike prosjekter kan komme til å favorisere bestemte grupper eller tiltak.

2. Det er vanskelig å måle effektene av et bedre sosialt miljø uten gjennom en stor forskningsmessig innsats. Hærverk som Krokane-prosjektet startet med opphørte f.eks. tidlig. På Fjell har det vært et økende engasjement fra borettslagene som kommer til uttrykk ved forbedring av utearealene. Et annet positivt trekk er alle tiltakene som de eldre driver selv.

3. En viktig del av arbeidet på Fjell og Krokane har vært å hente inn eksterne ressurser og å koble sammen de ressursene som allerede finnes i lokalsamfunnet: penger, materialer/utstyr, lokaler, arbeidskraft og kunnskap. Prosjektene har først skaffet seg informasjon om de ressurser som finnes. Deretter har en forsøkt å finne ut om de ulike partene vil gå inn i et samarbeid. Prosjektledelsen på Krokane og Fjell har lagt ned mye arbeid for å få fram lokale, kommunale og statlige ressurser og for å få partene interessert i å inngå et samarbeid.

Et eksempel på slik ressurskobling er at elever fra barneskolen i Krokane utfører praktisk arbeid på sykehjemmet, f.eks. tillaging og servering av frokost og lesing for de eldre. På Fjell drives flere konkrete forbedringstiltak som yrkeskvalifiserende kurs i regi av Arbeidsmarkedsopplæringscenteret og Arbeidsinstituttet.

4. Forutsetningene for å få til en perspektivendring hvor en er opptatt av lokalsamfunnets problemer og behov, og hvordan lokalsamfunnets samlede ressurser kan brukes på en mer effektiv måte, er trolig ganske like i Flora og Drammen. I begge kommunene er det perso-

ner med sektoroverskridende arbeidsoppgaver både i kommuneadministrasjonen og ute i forsøksbydelene. Prosjektleder for Flora-prosjektet og nærmiljøkonsulenten i Drammen har begge tverrsektorielle arbeidsoppgaver. Begge har også tverretatlige prosjektgrupper knyttet til seg på sentralt nivå i kommunen.

Grendesekretæren i Krokane og prosjektlederen og prosjektmedarbeideren på Fjell har som mandat å jobbe med lokalsamfunnet som helhet og forsøke å koble ressurser både i bydelen og sentralt i kommunen. Det samordningsperspektiv som man idag har i Flora og Drammen er trolig en viktig betingelse for å få til en mer fleksibel ressursbruk mellom sektorene. Arbeidet sentralt i kommunen er spesielt viktig for å få innpasset planer for Krokane og Fjell i kommunens ordinære plan- og budsjettarbeid.

(“Krokane-prosjektet - årsrapport 1982/83, 1984 og 1985”, S. Omang og G. Holck, “Integrert skole og grendeutvikling”, G. Holck, Flora 1985, “Nærtjenestene på Krokane. Kostnad effekt”, Flora 1989. “Kommunalt nærmiljøarbeid”, Y. Carlsson NIBR 1989:3).

### 2.3.5 Fellestiltak i nye boområder

1. Mange av lokalsamfunnsforsøkene i SNUs regi har foregått i eldre, etablerte boområder. Melbu, Nordnes og Ringebu er nærliggende eksempler. Dette er områder med lange tradisjoner, med lokale foreninger og lag og med en etablert kommunal tjenesteproduksjon og -virksomhet. De fleste boområdene i Norge er av denne typen.

Men det bygges fremdeles nye boområder helt fra grunnen av. På 50-, 60- og 70-tallet ble det bygget nye drabantbyer rundt de store byene, uten at det var tilrettelagt tiltak som barnehage, fritidshjem, fritidsaktiviteter for barn, unge og eldre. Områdene ble ofte bygget uten at den offentlige infrastruktur ble utviklet samtidig. Flere områder manglet også et lokalt foreningsliv og tilbud av frivillig karakter. En del av samfunnsarbeidsprosjektene har nettopp vært drevet i denne type boområder for å utvikle den nødvendige service, og styrke det sosiale nettverket 15-20 år etter at de første beboerne flyttet inn. I dag forsøker en å unngå slike problemer gjennom en samlet utbygging av nye boområder, særlig i boligkooperasjonens regi. Et av nærmiljøprosjektene i fase 1, Åsbråten på Søndre Holmlia i Oslo, har hatt som målsetting å bygge ut varierte fellestiltak samtidig som boligene ble bygget, slik at man slipper å komme i samme situasjon som 60- og 70-årenes drabantbyer.

2. Et viktig mål med USBLs utbygging av boligområdet Åsbråten (740 boliger) i **Søndre Holmlia** har vært å etablere et lokalsamfunn med felles anlegg for fritidsaktiviteter, og med et lokalt sosialt og teknisk tjenestetilbud administrert gjennom en *samlet driftsorganisasjon*. USBL ville som utbygger bidra til å forebygge en del miljømessige problemer som ofte oppstår i nye bydeler der kun selve boligbyggingen blir prioritert.



Under planleggingen av Holmlia ble hele det kommunale program for sosial service som lå inne i disposisjonsplanen for den nye bydelen strøket på grunn av kommunens økonomiske problemer, bortsett fra skole og en barnehage. Med støtte fra Statens Nærmiljøutvalg tok USBL initiativ til et samarbeid med kommunen for å sikre viktige fellesanlegg og tjenestetilbud i bydelen. Prosjektet deltar også i fase 2 i forsøksvirksomheten.

Etter et samarbeid med USBL fattet Oslo formannskap i februar 1983 vedtak som la grunnlag for nye samarbeidsmodeller mellom kommunen og boligbyggelag/lokalsamfunn. Disse vedtak innebærer:

- helhetsplanlegging og samlet utbygging av boliger, fellestiltak og tjenester
- økt integrering av virksomheten mellom kommunale etater og mellom kommunen og beboernes organisasjoner
- samordnet utnytting av Husbankens miljø-låneordning
- lokal områdeforvaltning med faglig og budsjettmessig ansvar for tekniske og sosiale oppgaver som skal forankres i beboernes demokratiske organer; borettslagene og deres fellesorganer
- rammeavtale lokalsamfunn - kommune som regulerer ansvar og sikrer økonomisk basis for investeringer og drift.

3. Gjennom denne arbeidsmodellen lot det seg gjøre å virkelig gjøre en rekke *felles anlegg og tjenester* som ikke var med i de opprinnelige kommunale planer. Mens fritidsvirksomheten og gymsal ble sikret gjennom vedtak i formannskapet, ble legesenter og den øvrige barneomsorgen etablert i samarbeid med bydelsforvaltningen. Følgende tiltak ble etablert i prosjektperioden 1982 - 88. Organiseringen av disse er omtalt i neste punkt.

#### Lokal forvaltning

- administrasjon av borettslag
- administrasjon av beboertjenester, som f.eks. utlån av utstyr, utleie av lokaler, reparasjoner, informasjon og kontakt

#### Tekniske tjeneste

- servicesentral som utfører vanlige vaktmestertjenester, periodisk og forebyggende vedlikehold

#### Fritidsvirksomhet

- juniorklubb
- ungdomsklubb
- etter skoletid-tilbud
- mediastudio for lokalradio og lokal-TV
- kafé

#### Barneomsorg

- helsestasjon for mor/barn
- åpen barnehage
- kortidsbarnehage
- Karistøl barnehage

Legesenter, etablert av private med støtte fra bydelsforvaltningen

Nærbutikk med dagligvarer

#### Felleshus

- gårdshus (50-100 m<sup>2</sup>)
- grendehus Øst og Vest (2 x 300 m<sup>2</sup>) som rommer flere av tiltakene innen barneomsorgen
- Søndre Holmlia fritidssenter (1500 m<sup>2</sup>) som også inneholder forsamlingslokale/gymsal og flere av funksjonene nevnt foran.

4. Åsbråten består av 740 boliger fordelt på 5 borettslag. Den *lokale forvaltning* av tiltakene er organisert slik:

Borettslagene danner et sameie som i fellesskap er byggherre og eier av fellesanleggene: senter, butikklokaler, servicesentral, barnehage, grendehus og gårdshus. Sameiet ledes av et styre som består av borettslagenes representanter. USBL er sameiets forretningsfører og representerer kontinuiteten i et slikt forvaltningsopplegg.

Sameiet driver *servicesentralen med resepsjon*. Servicesentralen samordner borettslagenes tekniske drift og vedlikehold. Ved bruk av egne håndverkere og forebyggende teknisk vedlikehold oppnås en betydelig kostnadseffektivisering. I et tilsvarende boligområde på Lindeberg med ca. 900 leiligheter har USBL beregnet innsparingen med et slikt opplegg til ca. 1. mill. kr pr. år (ref. 4 nedenfor). Dette skaper økonomisk grunnlag for den lokale forvalter og arbeidsleder for personalet; grendebestyreren. Grendebestyreren ivaretar boligbyggelagets forvaltning lokalt og kontakten til kommunens etater.

Områdeforvaltningen på Søndre Holmlia omfatter også sosiale oppgaver: beboertjenester, administrasjon av grendehusene og ledelsen av fritidssenteret. Fritidssenteret er organisert som eget aksjeselskap som foruten de 5 borettslagene på Åsbråten består av nærliggende OBOS-borettslag, samt boligbyggelagene OBOS og USBL. Oslo kommune ved bydelsforvaltningen ønsker nå å delta i styret for fritidssenteret.

5. Gjennom *områdeforvaltningen* er det etablert muligheter for tverrfaglige samarbeid i nærmiljøet. De ansattes arbeidsoppgaver er mer varierte og de kommer mer i direkte kontakt med beboerne i bydelen.

For å sikre organisasjonen er det utarbeidet en håndbok for lokalforvaltning, der ansvarsgrensene, regler og rutiner for utføring av arbeid, økonomistyring mv. er beskrevet. Boka er tenkt brukt som hjelpemiddel for nyansatte (ref. 3 nedenfor). Den handler om den tekniske forvaltning og det arbeides nå med en bok for de sosiale oppgavene i områdeforvaltningen.

6. Totalt er det investert rundt ca. 328 mill. kr i boliger og fellesanlegg på Åsbråten. Av dette utgjør fellesanleggene ca. 24 mill. kr (7%) av borettslagenes



byggekostnader. Til fritids/ kulturformål er det prosjektert samlet ca. 2 m<sup>2</sup> pr. bolig eller ca. 2,5% av arealet for en gjennomsnittlig bolig. Borettslagenes egenkapital i fellesanleggene utgjør vel 5 mill. kr eller totalt kr 7.200 pr. bolig. Dette inngår i innskuddet ved kjøp av boligen. Den totale kostnad for fellesanleggene er knapt kr 24.000 pr. bolig, eller langt mindre enn en garasje plass.

Tabellen nedenfor viser hvordan kostnadene til fellesanleggene pr. bolig er fordelt og hvordan de er finansiert:

	Sum bygge- kostnad pr. bolig	Husbank- lån	Privat lån	Egen- kapital
Fritidssenter	8.306	4.484	1.822	2.000
Grendehus	8.471	2.198	3.083	3.190
Servicesentral	2.275	1.324	554	379
Barnehage	3.650	3.139	0	511
Maskin./ utstyr	1.102	0	0	1.102
Sum	23.806	11.145	5.459	7.182

Alle funksjoner bortsett fra nærbutikken og Grendehus Øst er finansiert med miljølån/barnehagelån i Husbanken. Grendehus Øst er bygningsmessig likt Grendehus Vest og inngikk med husbanklån i den opprinnelige finansieringsplanen. Husbanken fravek denne og henviste huset til privat finansiering. Mangel på kontinuitet i miljølåneordningen har betydd ekstrakostnader for borettslagene.

USBL har gjennom sin planlegging prioritert fellesanlegg framfor økt standard på hver enkelt bolig. Investeringer i omfattende fellesanlegg utgjør en relativt liten del av totalkostnadene.

7. Driften av fritidssenteret er sikret gjennom en rammeavtale med kommunen som forutsetter at kommunen skal yte et driftsbidrag til aktivitetene tilsvarende kostnadene for en kommunal ungdomsklubb. Dessuten skal kommunen dekke halvparten av renter/avdrag på husbanklånet til fritidssenteret. Kommunen har fri adgang til bruk av gymsal i skoletiden. Det kommunale bidrag var i 1988 på kr 1.174.000. Hver husstand bidrar med kr 30,- pr. mnd. som dekkes over husleia. Ved at beboerne dekker omlag halvparten av kapitalutgiftene for felleshusene som i dette tilfelle, vil kommunen kunne yte et bredere fritidstilbud innen den samme økonomiske ramme.

Et vesentlig problem har vært at kommunen har redusert årsbidraget i forhold til den foreliggende rammeavtalen, slik at bidraget de siste årene har blitt stadig mindre. Rammeavtalen forutsetter at borettslagene gjør langsiktige og store investeringer. Det er helt avgjørende at et samarbeid med kommunen innebærer vedtak som gir nødvendig trygghet for disse.

Nærbutikken eies av borettslagene, og er leiet ut på

langtidskontrakt. Fra 1990 vil utleie av butikken gi et netto driftsresultat som tilbakeføres borettslagene.

Grendehusene eies også av borettslagene (sameiet) og brukes til fritids- og foreningsvirksomhet. Behovet for barneomsorg og tiltak for innvandrere er blitt betydelig større enn forutsatt, slik at kommunen i dag leier lokaler til helsestasjon, korttidsbarnehage og åpen barnehage for innvandrere. Karistøl barnehage eies av borettslagene (sameiet), men drives av kommunen.

Driftsregnskapet for 1988 for Søndre Holmlia fritidssenter og Åsbråten Sameie viser en samlet omsetning på 5,8 mill. kr. Hovedtall framgår av "Beboereide fellesanlegg i Søndre Homlia", notat S. Omang nov. 89, vedlegg 10. Utgiftene gjelder kapital- og driftskostnader for fritidssenteret og fritidsklubben, driftskostnader for servicesentralens tekniske og sosiale tjenester, samt kapitalkostnader og bygningsmessig drift av Grendehus Øst og Vest, barnehage og butikklokaler. Av de samlede kostnadene for 1988 dekker Oslo kommune, hovedsakelig gjennom rammeavtalen, ca. 1,6 mill. kr (27%), borettslagene ca. 3,2 mill. kr (56%). Leieinntektene til privat næringsvirksomhet, arrangementer o.l. utgjør 17%.

8. Tilskuddet fra SNU, jf. 2.1.3 er blitt nyttet til utredning/programarbeid for de felles funksjoner og anlegg. Videre har det dekket gjennomføringen av forhandlingene om avtaleverket mellom kommunen og boligsamvirket om en samordnet områdeforvaltning for de lokale tjenestene. Dette avtaleverket er et pionerarbeid som kan være til nytte for andre kommuner og utbyggere.

En forutsetning for støtten var at USBL skulle formidle erfaringene til andre bykommuner og til andre boligbyggelag. Dette er gjort. En rekke delegasjoner har besøkt Søndre Holmlia og det er holdt to konferanser der, en nordisk konferanse høsten -86 og SNU's storbykonferanse høsten -87. Det foreligger bl.a. følgende dokumentasjon:

1. SNU-rapport: Forsøk i nærmiljø. Prosjektbeskrivelser, Statens Nærmiljøutvalg 1987
2. Organisering av lokal boligforvaltning. OBOS/USBL/Oslo kommune 6.9.85.
3. Håndbok for prosjektstyring. Del 2 Forvaltning, Boligsamvirkets 3B-prosjekt, NBBL 1988
4. Driftskostnadsanalyse Lindberg, OBOS/USBLs 3B-prosjekt. S. Omang 1987.
5. Søndre Holmlia Fritidssenter A/S. Sambruk/samdrift av fellesanlegg mellom Oslo kommune - OBOS - USBL. USBL, juni 1989.
6. 3B-prosjektet: "15 boligområder - sammenligning av kvalitet og kostnader". E. Eskeland nov. 1988.

9. Søndre Holmlia er planlagt og tilrettelagt av boligkooperasjonen. Borettslag er en godt egnet organisasjonsform for forvaltning av felles eiendom og felles tiltak. I områder hvor tomtene fordeles gjennom kom-



munen eller interkommunale tomteselskap kan en tenke seg at kjøpere av privatfinansierte hus dekker sin del av slike fellestiltak. Ved kjøp av tomt er det mulig å legge inn et ekstra beløp på f.eks. kr 5 000 - 10 000 pr. tomt som skal brukes til grendehus, utendørs lekeplasser o.l. Hvis man gjennom kjøpekontrakten også forplikter beboerne til å være betalende medlem av en velforening eller andelslag, har man en organisasjon som kan trekkes inn i den videre drift og vedlikehold av tiltakene. Velforeninger/andelslag kan i tillegg påta seg andre felles oppgaver som medlemmene beslutter gjennom sine vedtekter eller enkeltvedtak.

Kad har i rundskriv H-4/83 til kommunene om fellesarealer for beboerne i nye boligområder gitt veiledende vedtekter for andelslag som står for opparbeiding/drift av fellesarealer m.m. Jf. vedlegg 9.

### 2.3.6 Samfunnsarbeid

1. Samfunnsarbeid er en bestemt strategi som er benyttet i en del av nærmiljøforsøkene. I et samfunnsarbeidsprosjekt settes en eller flere lønnete samfunnsarbeidere inn i ett område for å initiere lokal problemløsning. Målet er å stimulere beboerne til økt aktivitet for å forbedre boområdet gjennom å organisere og mobilisere befolkningen, utforme prosjektplaner sammen med lokale organisasjoner, skrive søknader o.l. Samfunnsarbeideren skal bidra til at beboerne blir istand til å fremme sine egne krav. Målet er å utløse og utvikle en selvberende prosess, slik at samfunnsarbeiderne etter hvert kan trekke seg ut.

Samfunnsarbeid som metode brukes i hovedsak i boområder/lokalsamfunn som sliter med spesielle problemer. Dette kan være problemer som hærverk, kriminalitet, rusproblemer, mye inn- og utflytting, utilfredstillende oppvekstforhold o.l. Problemene er ofte av en slik karakter at både kommunale organer, lokale organisasjoner og enkeltpersoner føler seg maktesløse. Problemene lar seg vanskelig løse gjennom tradisjonell individ- eller familierettet virksomhet fra kommunens side eller gjennom lokale organisasjoners miljøtiltak. Samfunnsarbeid blir i slike områder et supplement til den tradisjonelle regelstyrte og sektoroppdelte kommunale virksomhet. (SNU-rapport 8 "Det nytter!", Anne Sæterdal 1987). Innsatsen rettes mot det samlede fysiske og sosiale miljøet i området.

2. Samfunnsarbeid er en midlertidig, men ressurskrevende arbeidsform. For perioden 1983-1986 har det totale kommunale og statlige engasjementet i **Søbstadmyra**-prosjektet alene beløpet seg til 1,7 mill. kr. Størstedelen av midlene har vært lønn til prosjektleder og to prosjektansatte.

Dette er en meget stor ressursinnsats i et område med ca. 200 leiligheter. Det er dyrt sammenliknet med en del andre nærmiljøtiltak. Samfunnsarbeid kan imidlertid ha en forebyggende effekt. De årlige kostnadene til hele prosjektet 1983-86 er ikke mye høyere enn de

offentlige utgiftene for en ungdom i et ungdomspsykiatrisk behandlingshjem. Tiltakene i prosjektet kommer de fleste av de 200 barn og unge i boområdet til gode.

3. Av de 60 forsøkene i fase 1 var det 9 prosjekter som tok utgangspunkt i samfunnsarbeid som metode. Metoden har vært forsøkt både i indre bystrøk, i drabantbyområder og i utkantstrøk.

Et kjennetegn ved de områdene hvor samfunnsarbeidet har funnet sted, er at de i liten grad tidligere har nydt godt av offentlige generelle miljøtiltak, i motsetning til mer ressurssterke boområder, som i større grad tar initiativ til og etterspør miljøtiltak. Fra de mindre ressurssterke områdene kommer det færre signaler, og hvis det kommer forslag om tiltak er prosjektforslagets form og innhold som regel lite tilpasset det kommunale mottakerapparat.

4. Samfunnsarbeidsprosjektene kjennetegnes av at man søker å stimulere og drive fram tiltak kontinuerlig. I Søbstadmyraprosjektet er det pusset opp et fritidsklubblokale i en av blokkene og det er etablert en fritidsklubb som drives av beboerne. Det arrangeres turer med barn, unge og voksne beboere. Borettslaget utgir egen avis og driver nærradioen "Radio Myra". Det er dannet en egen motorgruppe og det er stiftet en aleneforeldreforening. I tillegg er det lagt stor vekt på å motvirke den stigmatisering området tidligere var utsatt for i pressen. I de siste par årene har en arbeidet med å engasjere beboerne i å planlegge oppussing/renovering av blokkene i området. Det er satt igang et større planprosjekt hvor beboerne i samarbeid med SINTEF/NTH planlegger den fysiske og estetiske rehabilitering gjennom å utvikle realistiske modeller.

Prosjektet på Fjell i Drammen har også brukt viktige elementer fra samfunnsarbeidsstrategien. Resultater i form av konkrete tiltak er beskrevet i avsnitt 2.3.4.

5. Gjennom samfunnsarbeidsprosjektene har man skaffet seg erfaring om hvilke metoder og teknikker som kan mobilisere beboere. En del resultater i form av konkrete tiltak som er utviklet, er også dokumentert. Det foreligger mindre dokumentasjon av resultater med hensyn til mere overordnede mål som trivsel, eller prosjektenes evne til å forebygge sosiale problemer.

Virkningene av et samfunnsarbeidsprosjekt er på flere måter vanskelig å måle. Økt trivsel hos beboerne, økt mestring av felles problemer gjennom befolkningens eget initiativ, at det skapes et mer positivt bilde av området utad og at beboerne får et bedre selvilde, er effekter det er vanskelig å kvantifisere. Men SNU-rapporten "Det nytter!" (Anne Sæterdal 1987) viser at man har sett klare tendenser til slike resultater i noen av prosjektene. Blant annet er omfanget av hærverk kraftig redusert.

6. Samfunnsarbeid er en relativt ny arbeidsmetode som man har liten erfaring med i Norge, sammenliknet med f.eks. Sverige, Danmark og England. Sam-



funnsarbeidsprosjektene i fase 1 har i stor grad bestått av metodeutvikling. I evalueringen av samfunnsarbeidsprosjektene er det lagt stor vekt på å trekke fram de dilemmaer og utfordringer man står overfor i prosessen. En hovedutfordring i samfunnsarbeidsprosjektene er hvorledes prosjektene skal kunne balansere mellom å ha stor handlefrihet på den ene siden og det å være utsatt for sterk kontroll på den andre. "Samfunnsarbeidsprosjektene befinner seg i et press mellom politikere, administrasjon og befolkning" (Sæterdal, s. 29).

Kommuner som vil forsøke å styre samfunnsarbeiderne og se disse som et redskap for seg, vil kunne drive samfunnsarbeiderne inn i svært vanskelige konflikter med boområdets beboere. For kommunenes administrative og politiske ledelse er utfordringen å kunne gi samfunnsarbeidsprosjektene frihet, samtidig som man må kunne tolerere de innspill, kritikk og krav som kommer fra boområdene, og som er stimulert av offentlig lønnede samfunnsarbeidere.

### 2.3.7 Lokalt utviklingsarbeid i utkantstrøk

1. Et utkantstrøk er et resultat av en økonomisk utvikling som enten fører til avfolkning eller til at utkantstemplet forsvinner (utkantsituasjonen er i seg selv ustabil). (SNU-rapport 5 "Lokalt utviklingsarbeid i utkantstrøk Arntsen/Borgos 1987" s. 12). Utkantstrøk kjennetegnes ved at folketallet går ned og at unge flytter ut, etableringen av nye hushold stanser opp. Det er mangel på både offentlige og private investeringer, og grunnlaget for å opprettholde den offentlige og private servicen blir etterhvert borte. Skolen og butikken legges ned, noe som igjen får enda flere til å flytte. Lokalsamfunnene er inne i en ond sirkel. Slike utkantstrøk kan finnes overalt i landet, også i geografisk "sentrale strøk". Men enkelte områder av landet har likevel et langt større innslag av "utkanter" enn andre.

Lokalt utviklingsarbeid i utkantstrøk har en annen karakter enn det nærmiljøarbeidet som skjer i andre områder. Mens f.eks. nærmiljøarbeidet i byene i stor grad gjelder etablering av fellesthus, utbedring av grøntområder og sikring mot trafikken, er lokalt utviklingsarbeid i utkantene mer omfattende. Det er snakk om "totale nærmiljøprosjekt" som omfatter hele lokalsamfunnet, og som også gjelder utvikling av næringsvirksomhet og bedring av kommunikasjonstilbudet. Målet er å overleve som lokalsamfunn.

2. Arntsen og Borgos rapport omhandler fire forsøk i utkantstrøk. Dette er: 1. Skogsøya i Øksnes kommune, 2. Hovden i Bø kommune, 3. Østre Vågan i Vågan kommune, 4. Risøyhamn i Andøy kommune.

Av de fire forsøkene er Risøyhamnprosjektet ikke noe nærmiljøprosjekt, men mer et "kontrollprosjekt" og omtales ikke her. Prosjektet i Østre Vågan gikk ut på å lage en kommunedelplan for området. Arbeidet startet i 1985, og det var derfor for tidlig å måle konkrete resultater av prosjektet da det ble evaluert vinteren 86/

87. Vi skal derfor her kun omtale forsøkene på Skogsøya og Hovden.

### Skogsøya-prosjektet

3. Skogsøya har fått redusert sitt folketall fra 463 i 1946 til 103 i 1985. Dette skyldes at kommuneadministrasjonen midt på 50-tallet ble flyttet til Myre, stagnasjon i fiskeriene, avvikling av jordbruket, uheldig ruteopplegg som gjorde pendling til kommunesentret på Myre umulig, dårligere tilgang på offentlig service og svekket grunnlag for den private tjenesteytingen. Lokalsamfunnet var i begynnelsen i 80-åra kjennetegnet av en følelse av resingnasjon.

Forsøket på Skogsøya startet som et skoleutviklingsforsøk, men forsøket ble etter et par år omgjort til å bli et helhetlig lokalsamfunnsprosjekt med mål å bevare Skogsøya som lokalsamfunn.

Drivkraften i utviklingsarbeidet har vært *grenderådet*. Dette er opprettet og valgt av lokalbefolkningen og har ingen formell tilknytning til kommunen. Grenderådet har ikke fått kommunale midler til driften. Sekretær for grenderådet er rektor på skolen. Man har dratt nytte av den lokale kompetanse som lærerne representerer.

Ved siden av grenderådet har ungdomsskoleelevene spilt en sentral rolle i utarbeidelse av en grendeplan. Og ikke minst - elevene har vært svært aktive i media. De har markert seg i lokalavisene, i Oslo-avisene og til og med i NRK-fjernsynet.

Resultater som skyldes nærmiljøprosjektet (i parentes anslått verdi av de ressurser som er aktivisert og trukket inn til Skogsøya):

- oppretting av grenderådet
- opprustning av veien (ca. 1 mill. kr)
- foreløpig sikring av drift av sykestua (7 arbeidsplasser)
- utarbeidet grendeplan for Skogsøya
- bygging av radiolinksamband for telenettet (kr 500 000) etter krav fra grenderådet.
- opprustning av allmenningskaiene (kr 100 000)
- opprustning av fiskebruket (nær 2 mill. kr). Her hadde grenderådet to representanter inkl. formann i den kommunale styringsgruppa, og brakte saken ut av dødvannet.

Resultater som *antas* å skyldes nærmiljøprosjektet er:

- mindre nedskjæring i rutetilbudet enn ellers ville ha vært tilfelle
- ny drift av butikken etter at forrige eier ga opp
- etablering av oppdrettsanlegg (2 mill. kr)

Resultatene viser at man har klart å aktivisere store offentlige og private ressurser for å styrke arbeidsplasser og kommunikasjonstilbudet. Dette har igjen resultert i:

- mer positiv holdning hos politikerne til mulighetene for å løse Skogsøyas problemer



- mindre mistro til framtida hos mange i lokalsamfunnet (noe som gir seg utslag i nye investeringer)
- nybygg av boliger for første gang på 13 år.
- Utvidelse av boliger og tilflytting av nye hushold.

### Hovden-prosjektet

4. Hovdens situasjon er ganske lik Skogsøya, med ett unntak. Hovden hadde en nøkkelbedrift som manglet arbeidskraft. For øvrig forsvant annen servicevirksomhet, og skolen hadde i 1983 kun 3 elever og sto i fare for å bli nedlagt.

Bakgrunnen for prosjektet var at kommunen ved behandling av generalplanen (1982) gjorde vedtak om at det skulle utarbeides en aksjonsplan for Hovden. Også på Hovden ble det dannet et kretsrad (med rektor som leder). I tillegg ble det dannet en styringsgruppe for prosjektet hvor ordfører, kontorsjef, kommuneingeniør, formann i kretsradet og disponent for Hovden fiskeindustri deltok. Strategien ble: "Velge ut en del tiltak som man tror vil ha positiv effekt og forsøke å gjennomføre dem". Det var viktig å få raske resultater for å holde engasjementet oppe.

Hovden-prosjektet har ført til omlag de samme resultater som Skogsøya-prosjektet. Vi skal ikke gå i detalj her, men nevne et par delprosjekter som har spesiell interesse.

- a) A/S Gjennomgangsbolig. Tilflyttere til Hovden, eldre og uføre i bygda, har av og til behov for et midlertidig botilbud. For å møte behovet ble A/S Gjennomgangsbolig stiftet. Aksjekapitalen ble tegnet av lokalbefolkningen. Prosjektet fikk Husbanklån som kommunen garanterte for.
- b) Butikk og post har inntil nå (1987) vært drevet av samme personer. Disse er snart pensjonister, men har noen til å overta butikken. Tilsettingsprosedurene i Postverket er slik at kvalifiserte søkere fra andre deler av kommunen (og landet som helhet) godt kan få postjobben. Å splitte butikk og post ville trolig undergrave det økonomiske fundament for butikkdriften. Denne konkrete saken løste seg ved at Postverket gjorde ett unntak, men uten å endre reglene. Rapporten påpeker at Postverkets regelverk for tilsetninger fremdeles kan være en hindring for samdrift post og butikk. En slik samdrift kan være en forutsetning for å opprettholde butikken og for å opprettholde bosettingen.

5. Skogsøya og Hovden-prosjektet har realisert flere av sine mål, og de har klart å stanse tilbakegangen og tildels snu utviklingen. "Nærmiljøprosjekta har virket slik god distriktpolitikk bør gjøre" (Arntsen/Borgos s. 101). De viktigste *forutsetningene* for å få til en slik positiv utvikling har vært

- a) Lokalbefolkningen har dannet en organisasjon for hele lokalsamfunnet som har bidratt til å utløse og organisere det lokale engasjement nedenfra. I lokalsamfunn som strever med å overleve, går de viktigste konfliktene mellom lokalsamfunn og omverden, ikke i lokalsamfunnet. Dette kan gi grobunn for kollektiv handling og en nedtoning av eventuelle indre konflikter.
- b) Kommunal støtte. At kommunen spiller en aktiv rolle i utviklingsarbeidet og gir støtte til konkrete tiltak underveis i prosessen, er en viktig forutsetning for at det lokale engasjement skal utvikle seg. Forholdet mellom lokalsamfunn og kommune har ikke vært preget av dype konflikter. Dette kan ha sammenheng med at "de lokale aktører har økt sin prosesskompetanse - de har f. eks. bedre oversikt over de negative følger av konflikt med kommunen og skyldes i mindre grad at det er oppstått en slags "harmoni"-tilstand kommune/lokalsamfunn" (Arntsen og Borgos s. 102).
- c) Kompetanse. Prosjektene har utløst egen "prosesskompetanse" fra rektor ved skolen. Nærmiljømidlene er brukt til å trekke inn kompetanse utenfra, spesielt fra Vesterålen Interkommunale Plankontor (VIP). Prosjektene har fått god veiledning under planleggingen og blitt orientert om hvordan en skal forholde seg til kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter.

6. Skogsøya og Hovden-prosjektet viser at idéer, lokalkunnskap og egeninnsats har bidratt til en gunstig utvikling for to truede lokalsamfunn. Men Skogsøya og Hovden er lokale pionerprosjekter. De har, delvis ved hjelp av kompetanse kjøpt inn for statlige nærmiljømidler, klart å aktivisere egne ressurser, men i stor grad også aktivisert kommunale ressurser. Suksessen kan skyldes at de er alene som nærmiljøprosjekt i kommunen og derved kan skaffe seg ressurser som går på bekostning av andre små lokalsamfunn i kommunen. Når alle lokalsamfunnene blir like "flinke", vil det innbyrdes forholdet mellom dem bli det samme, og man vil derfor ikke få de positive resultater som prosjektene får i egenskap av å være "frontrunner", hvis det ikke tilføres mer ressurser totalt til denne type arbeid. Det er derfor ikke grunnlag for å si at lokalt utviklingsarbeid kan være noen erstatning for den statlige politikk overfor utkantstrøk, men det kan være et *supplement* og *en ny strategi i distriktpolitikken* som bidrar til initiativ og en bedre utnyttning av lokale ressurser.

### 2.3.8 Delegering av oppgaver til lokalutvalg

1. Delegering av oppgaver og ressurser fra kommuneadministrasjonen til lokale utvalg er en strategi som tar sikte på å øke det lokale engasjement og å bidra til bedre offentlig ressursbruk. Oslo er ett eksempel der dette er blitt gjort. Men byen er også i en særstilling fordi



bydelene i Oslo i snitt har fire ganger så mange mennesker som en norsk gjennomsnittskommune. Spørsmålet er om denne form for delegering er hensiktsmessig i mindre kommuner.

2. Tre av kommunene i nærmiljøforsøkene fase 1 har gjort forsøk med lokalutvalg: **Vanylven, Ringeby og Hamarøy**. Disse har hhv. 4 000, 5 200 og 2 300 innbyggere. Også i noen av de andre forsøkskommunene har man hatt lokalutvalg, men da har det dreiet seg om mindre, avgrensede prosjekter. Det er kun lokalutvalgs erfaringene fra Vanylven, Ringeby og Hamarøy som er evaluert (SNU-rapport 4 "Lokalutvalg - noe for små og mellomstore kommuner?", Lesjø 1987). I perioden 1983-1986 fordeler bevilgningene fra SNU seg slik:

Ringeby:	kr 450 000
Vanylven:	kr 575 000
Hamarøy:	kr 406 000

3. Forsøkene med lokalutvalg har hatt to målsettinger. Kommunene ønsket å utvikle organer med basis i lokalsamfunnet som kan mobilisere til løsningen av lokale oppgaver. Målsettingen var at lokalutvalgene skulle ivareta en "velforeningsfunksjon" ved å utløse lokale ressurser og iverksette konkrete tiltak. I tillegg hadde kommunen et ønske om å delegerer oppgaver til underkommunalt nivå for å skape større lokalpolitisk deltakelse, utvikle lokalsamfunnet som planleggings- og forvaltningsenhet og for å bryte ned den kommunale sektorinndelingen.

4. En hovedkonklusjon i rapporten som evaluerer forsøkene i disse 3 kommunene (Lesjø 1987) er at lokalutvalgene tildels har mobilisert lokale ressurser til dugnadsinnsats og til konkrete tiltak som forbedringer av det fysiske utemiljøet, kulturelle arrangementer og sosiale sammenkomster. SNU bevilget mindre beløp til gjennomføringen av konkrete lokale miljøtiltak. De tiltakene som har vært vellykket er der hvor lokalutvalgene selv har tatt initiativet, uten at oppgaven var delegert fra kommunen.

Delegering av kommunal planlegging og kommunale forvaltningsoppgaver har skjedd i ubetydelig grad. Lokalutvalgene har i høyden i enkelte tilfeller fungert som høringsinstanser. Lesjøs konklusjon er:

"Skal en forsøke å generalisere deltakelses aspektet er det antakelig riktig å si: Den lokale deltakelsen er stor når det gjelder å bli engasjert i konkrete nærmiljøprosjekter, men den er liten når lokal politikk skal diskuteres og formes. Da avgrenses den stort sett til kjernen av medlemmene i det enkelte lokalutvalg." (SNU-rapport 4, s. 63)

Kommunene har nedlagt mye arbeid for å komme fram til legitime valgordninger for lokalutvalgene. Kommunene har vært opptatt av prosedyrer for utvelgelse av

hvem som skal bestemme. De har vært langt mindre opptatt av hvilke oppgaver lokalutvalgene skal ha og hvor store ressurser de skal disponere. De tre forsøkskommunene har verken delegert særlig mange oppgaver eller gitt lokalutvalgene særlige økonomiske ressurser.

5. En lokalutvalsreform hvor hensikten er å delegerer større oppgaver og å overføre større ressurser til et lokalutvalg, krever en rekke politiske avklaringer. De problemstillinger som kommunene må ta stilling til, er bl.a: Hvilke oppgaver skal lokalutvalget ha? Hva slags, og hvor store ressurser skal de ha? Noen oppgaver kan helt og fullt delegeres, andre oppgaver kan man bare delegerer deler av. Man må avklare hva lokalutvalget skal avgjøre, hva politiske sektorutvalg skal avgjøre og hva sektorenes administrasjon skal avgjøre. I tettbygde kommuner må det arbeides grundig med spørsmålet om hvordan grensene for lokalutvalgsområdet skal trekkes. Skal lokalutvalgsområdet følge skolegrenser, menighetsgrenser, folketellingsgrenser eller valgdistrikt? Er det andre uformelle og kulturelle grenser som det må tas hensyn til?

Delegering av oppgaver og ressurser er en betydelig lokal reform som krever gjennomtenkning og innsats. Forsøkene med lokalutvalg som ble gjennomført i fase 1, var for dårlig fundert fra kommunenes side. En så betydelig reform krever både en klar politisk vilje, evne til å sette av de nødvendige ressursene og vilje til å forbedre og utvikle reformen underveis. Rapporten trekker fram et eksempel fra Ringeby: Det omfattet et forsøk på å delegerer disposisjonsretten over skolene etter skoletid til lokalutvalgene. Dette møtte mye motstand fra skolesektoren og ble skrinlagt. Utover dette er det få/ingen eksempler i rapporten på at forsøkskommunene har forsøkt å delegerer oppgaver og ressurser til lokalutvalgene, bortsett fra at lokalutvalgene er blitt en høringsinstans for kommunale planer, og at mindre beløp til konkrete tiltak er fordelt gjennom utvalgene.

6. Et problem som kommunene kan gjøre mindre med, men som er viktig i forbindelse med en vurdering av lokalutvalgenes oppgaver, er at nærmiljøet i grender og bydeler ikke alltid preges av fellesskap og samhold. De kjennetegnes også ofte av sterke interessenetninger. Det kan være gammelt konfliktstoff eller nye sterke interessenetninger som aktiviseres gjennom de sakene som tas opp i lokalutvalget. Jo lenger ned man delegerer avgjørelsesmyndighet for visse oppgaver, desto større er muligheten for at de nødvendige beslutninger ikke blir tatt. Å delegerer avgjørelsesmyndighet til et grendeutvalg hvor slektskaps- og vennskapsbånd går på kryss og tvers, og hvor det er vanskelig å unngå at lokalutvalgsmedlemmene direkte eller indirekte er involvert i konfliktsakene, kan by på betydelige problemer.

At beslutninger fattes nærmere dem det gjelder, kan bidra til bedre beslutninger. Men det kan også føre til dårligere beslutninger, eller til at beslutninger ikke tas.



I saker hvor man virvler opp sterke lokale konflikter kan det være opportunt for lokalutvalget å velge å la være å ta beslutninger. Det er en dårligere løsning for kommunen og en lite effektiv bruk av ressursene. Dette er et faktum som kommunene må forholde seg til når de utvikler sin lokalutvalgsstrategi.

7. Delegering av oppgaver av en viss betydning, og delegering av ressurser av en viss størrelse, krever både administrasjon og sekretærhjelp. Dette betyr at man må frikoble administrative ressurser fra andre deler av kommuneadministrasjonen. Å finne disse administrative ressursene er en utviklingsoppgave i seg selv.

8. En kan ikke trekke entydige konklusjoner ut fra forsøkene på å delegerer oppgaver og ressurser til lokalutvalgene i Hamarøy, Ringeby og Vanylven. Til det er erfaringene som er gjort utilstrekkelige. Teoretisk oppnår man en rekke fordeler gjennom å delegerer og få til en mere lokalbasert forvaltning. Men det er også en rekke problemer og utfordringer. Gjennom forsøksvirksomheten i fase 1 har man ikke utprøvd de muligheter som ligger i en delegeringsstrategi, og man har heller ikke tilstrekkelig drøftet de problemer og begrensninger som ligger i denne strategien.

### 2.3.9 Lokal planlegging

1. Lokal planlegging er definert slik i St.prp. nr. 1 (1988-89) Miljøverndepartementet:

“Med lokal planlegging menes en arbeidsform der både lokalbefolkningen og kommunale sektorer kan delta i planlegging av en del av kommunen, f.eks. grend, tettsted eller bydel. Hensikten er å samordne offentlige ressurser bedre og å utløse lokale ressurser i samarbeid mellom kommuner og lokale organisasjoner.”

I lokal planlegging er målsettingen å bedre muligheten for deltaking og medvirkning fra lokalbefolkningen i planleggingen, samordne ressursene bedre og utvikle løsninger som er tilpasset det enkelte lokalsamfunn. Det er ofte store lokale ulikheter innenfor en kommune. Ved å planlegge for de enkelte lokalsamfunn kan en ta hensyn til slike forskjeller, slik at planene bedre ivaretar de skiftende lokale behov. For å oppnå dette, må en utvikle alternativer til den sektordelte kommunale planleggingen.

2. Det er to hovedformer for lokalsamfunnsrettet planlegging:

- I *områderettet kommunal planlegging* er det kommunen som gjør lokalsamfunnet til en enhet for sin planlegging, i egen regi eller delegert til f.eks. et boligbyggelag eller en velforening,
- I *områdestyrt lokal planlegging* er det lokal samfunnet selv som står bak planleggingen,

f.eks. i regi av et grendeutvalg eller i samarbeid mellom flere lokale organisasjoner.

Lokal planlegging bør inngå som en del av den offentlige planlegging etter plan- og bygningsloven. Som plan- og forvaltningsmyndighet tilligger det kommunen å ta endelig avgjørelse bl.a. i spørsmålet om bruk av arealer og kommunale ressurser. Men kommunen skal legge til rette for aktiv medvirkning i planlegging. Kommunen kan også legge til rette for forhandlinger og megling for å løse interessekonflikter gjennom planprosessen.

3. Lokal planlegging har i flere forsøk vært brukt som redskap for å få befolkning og organisasjoner til å delta i kommunale planprosesser og i lokalt utviklingsarbeid. SNU-rapport 3 “Lokal planlegging” (Ellefsen og Skjeggedal 1987) oppsummerer erfaringer med lokal planlegging og gir anbefalinger om en mer lokalsamfunnsrettet kommunal planlegging.

I Regjeringens langtidsprogram 1990-93, St.meld. nr. 4 (1988-89), sies flg. s. 55:

“Lokal planlegging for en geografisk avgrenset del av kommunen har i enkelte av forsøkene vist seg å være et egnet virkemiddel for å klarlegge hvilke problemer som kan løses og hvilke ressurser som kan mobiliseres i lokalbefolkningen. Gjennom samarbeidsavtaler har kommunen stilt økonomiske midler til rådighet for områdebaserte organisasjoners lokale tjenesteyting.”

4. I bydelen **Nøstet-Verftet-Klosteret** (1600 beboere) i Bergen har velforeningene utarbeidet regulerings- og forbedringsplan for bydelen. Fagfolk bosatt i bydelen, lønnet med prosjektmidler, har utført arbeidet med bred lokal deltakelse. Planleggingen har skjedd i samarbeid med kommunen, men den har vært styrt av lokalbefolkningen. Gjennom egen avis og allmøter i bydelen, har lokalbefolkningen deltatt i planarbeidet. Samtidig har kommunen utarbeidet disposisjonsplan for hele bydelen Nordnes. Kommunens planarbeid har tatt tid pga. kapasitetsproblemer og forsinket den formelle behandlingen av reguleringsplanen.

Parallelt med planarbeidet ble det istandsatt lekeplasser, opparbeidet parker, og rehabilitert et bydelshus, jf. 2.3.1. Bydelen har fått en betydelig standardheving siden prosjektet startet. Styrken i prosjektet ligger i at man har utnyttet lokalkunnskapen hos befolkningen, at mange har deltatt i beslutninger og fått ansvar ved gjennomføring av tiltak.

Bergen kommune ønsker å benytte erfaringene fra NVK-prosjektet i sitt byfornyelsesarbeid. 12 000 boliger skal utbedres i 8 områder. Som ledd i dette ønsker en å benytte mer områdebaserte planleggingsformer og utnytte de lokale ressursene i fornyelsesarbeidet. (Plansjef B. Florelius, Drammenskonferansen -88).



Kommunen har nylig vedtatt en forsøksordning med kontaktplanleggere i to bydeler, støttet av Kad og Md. I den ene bydelen skal planleggeren styres av lokale organisasjoner, i den andre av kommunen. Kontaktplanleggeren skal i begge tilfeller arbeide med strøksforbedring i et samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn.

5. I **Etnedal** (1700 innbyggere) har kommunen forsøkt å engasjere grendene (gamle skolekretser) som ledd i sitt plan- og tiltaksarbeid. I planarbeidet har kommunen prioritert tre satsingsområder: næringsutvikling, eldreomsorg, bedre nærmiljø i grendene. For å styrke kontakten med grendene, tok kommunen initiativ til at det ble valgt grendekontakter i hver grend. Grender som organiserer grendekontakter/utvalg, etter retningslinjer vedtatt av kommunestyret, har fått årlige tilskudd på kr 2 000. Som resultat av det grenderettede arbeidet er det gjennomført enkelttiltak (grendehus, vegplanlegging, tomtetilbud), men det er ikke utarbeidet egne grendeplaner.

Gjennom prosjektet har kommunen også fått sin planlegging inn i faste former med årsmeldinger og årlige handlingsprogram. Dermed får en årlige diskusjoner om framtida til kommunen og lokalsamfunnene, der både politikere, administrasjon og også lokalbefolkningen kan delta.

6. I regi av **Melbu** nærmiljøprosjekt (2 400 beboere) ble det utarbeidet en plan for forbedring av det fysiske miljøet i sentrum. Arbeidsbøker som ble utdelt til arbeidsgrupper hvor 170 personer deltok, hjalp lokalbefolkningen til å definere problemer og prioritere tiltak. Kommunen deltok lite i planarbeidet. De fleste tiltakene som skulle gjennomføres, krevde imidlertid kommunal deltakelse. I kommunen ble planen for å forbedre det fysiske miljøet møtt med skepsis, fordi det kunne innebære forfordeling av Melbu i forhold til andre lokalsamfunn som manglet en egen plan.

Melbu-prosjektet har derimot hatt suksess med å planlegge og gjennomføre mange enkeltstående prosjekter som bygging av samfunnshus, ungdomsklubb, barnehage i den nedlagte middelskolen, Rysstkaia-prosjektet m.m. Anleggene benyttes bl.a. i de årlige arrangementene med "Sommer-Melbu", jf. 2.3.3.

7. I forsøkene planarbeid har det vært brukt arbeidsmetoder som søkekonferanser, arbeidsbøker, utstillinger, kontaktplanleggere, arbeidsgrupper og idédugnader. Felles målsetting for disse metodene er å oppnå stor deltaking, idéutvikling og lokal innflytelse. Eksempler på dette er:

- På Melbu var studenter fra NTH engasjert for å utarbeide arbeidsbøker. Dette ble fulgt opp med en utstilling om forbedring av det fysiske miljøet.
- IFIM (SINTEF) gjennomførte søkekonferanse i Budal i Midtre Gauldal kommune. Der ble res-

surspersoner i bygda samlet i to dager for å diskutere sterke og svake sider ved bygdas utvikling, og trusler og muligheter framover. Oppgaver ble prioritert og arbeidet organisert. Konferansen organiserte bygda for å løse felles oppgaver.

8. Forsøkene har vist at årsakssammenhenger og problemer blir tydelige på lokalsamfunnsnivået. Lokal organisering og planlegging kan synliggjøre konflikter innad i lokalsamfunnet, mellom ulike lokalsamfunn, og mellom ulike deler av kommuneadministrasjonen. Dette kan hindre enkelte tiltak, men det kan også skapes nye samarbeidsløsninger og få gamle saker ut av dødvannet: Det første og eneste ballfeltet på Nøstet-Verftet-Klosteret hadde stått på programmet i 20 år, da det ble bygget på dugnad. Drømmen om samfunnshus på Melbu varte i en generasjon før den ble virkelighet gjennom en bred organisering på tvers av lag og organisasjoner.

Lokal planlegging kan gi lokalbefolkningen bedre oversikt og større innflytelse over sin egen situasjon. Dette kan bidra til å utløse egeninnsats og lokale ressurser. Lokal planlegging er et godt redskap for å få fram lokale målsettinger og politiske beslutninger om konkrete prosjekter og tiltak. Derimot viser erfaringene at lokale organisasjoner har vansker med å løse arealplanoppgaver. Dette er krevende faglige oppgaver og har bare lyktes der lokalsamfunnet har hatt fagfolk til rådighet over tid.

9. En viktig erfaring fra forsøkene er at lokalsamfunnet bør være med og definere innholdet i planleggingen, ikke bare ta stilling til kommunens problemstillinger. Samhandling mellom kommune og lokalsamfunn i planarbeidet bør organiseres formelt.

Lokal planlegging krever en *lokal organisering* som er representativ og stabil over tid. Både kommunen og lokalsamfunnet må oppfatte den lokale organiseringen som representativ. De lokale organisasjonene vil som regel være avhengige av en viss økonomisk støtte fra kommunen.

Kommunen vil alltid være en sentral aktør i lokal planlegging. Kommunens ansvar og roller må være klart definert. Lokal planlegging krever en annen arbeidsform enn tradisjonell kommuneplanlegging. Lokalbefolkningens kunnskap om lokalsamfunnet må koples med fagkunnskapen i kommuneadministrasjonen. Dette krever at kommunen kommuniserer med lokalbefolkningen i planleggingsprosessen, og legger til rette for lokal deltaking. Mer tid må brukes til direkte kontakt med organisasjoner og brukergrupper i grend og bydeler. Åpen informasjon er viktig. Ulike organisasjoner og interessegrupper må trekkes aktivt med i arbeidet på et tidlig tidspunkt. Skolene kan også finne interessante oppgaver innen planlegging og utvikling av nærmiljøet.

Lokalbefolkningen er opptatt av at det ikke går for lang tid fra en plan er vedtatt til konkrete tiltak gjennom-



føres. Plan- og budsjett rutiner i kommunene er imidlertid dårlig tilpasset lokale initiativ og tiltak på tvers av sektorene. Lang tid mellom forhandlinger og realisering, og konkurranse med andre formål om penger svekker interessen lokalt, og kan gjøre samhandlingen mellom kommune og lokalsamfunn vanskelig. I bydelen Søndre Holmlia i Oslo og i Krokane, Flora, er dette delvis løst. Gjennom samarbeidsavtaler har kommunen stilt årlige rammebeløp til rådighet for tjenesteyting i den områdebaserte organisasjonens (områdeforvaltningens) regi.

10. Konklusjonen fra forsøkene viser at lokal planlegging ikke kan erstatte tradisjonell kommuneplanlegging, men vil kunne inngå som en naturlig og nyttig del av denne. Dette er særlig viktig for å få fram lokal kunnskap, initiativ og idéer, og for å finne utradisjonelle løsninger og en mer effektiv utnytting av ressursene i et geografisk område.

SNU-rapport nr. 3 "Lokal planlegging" (Ellefsen og Skjeggedal 1988) trekker følgende hovedkonklusjon:

"Når utgangspunktet for kommuneplanlegginga er folk og kvardagsliv og måla er betre og likeverdige levkår, er lokal planlegging, dvs. områderetta kommuneplanlegging, ein betre eigna arbeidsform enn den administrasjonsretta, sektor-delte kommuneplanlegginga." (s. 160).

## 2.4 MULIGHETER OG BEGRENSNINGER I LOKALT UTVIKLINGSARBEID

1. I kap. 2.3 har utvalget drøftet viktige oppgavefelt i forsøkene og ulike strategier som er benyttet i det lokale utviklingsarbeidet. "Med lokalt utviklingsarbeid mener vi kollektive handlinger som befolkningen i et lokalsamfunn utfører over tid, ut fra de mål de selv har formulert, for å forbedre lokale forhold og utvikle kollektive velferdsgoder" (Farner 1988 med ref. Vestheim/Hauge 1988)

2. I kap. 2.4 vil utvalget vurdere muligheter og begrensninger i slik lokalt utviklingsarbeid med tanke på overgang fra forsøksordning til normalsituasjon. Erfaringene fra forsøkene er en viktig del av grunnlaget for de foreslåtte satsingsområder i nærmiljøpolitikken i kap. 4 og utvalgets anbefalinger i kap. 5.

### 2.4.1 Oppgaver, målgrupper og arbeidsform

1. Alle nærmiljøforsøkene har foregått i relativt oversiktlige og avgrensede geografiske områder. De minste grendene har 150 beboere - de største tettsteder og bydeler har opptil 3 000 innbyggere. Forsøkene har vist at det er lettere å utvikle det lokale arbeidet i bygder og små tettsteder enn i kommunesentra. I byområdene er det lettere å drive fram arbeidet i bydeler med lange organisasjonsmessige tradisjoner enn i nye drabantbyer og sentrale bystrøk. Dugnadstradisjonen står sterkere i spredtbygde strøk enn i større byområder.

Et bredt organisasjonsliv og levende dugnadstradisjon er en viktig ressurs både for det enkelte lokalmiljø og for samfunnet som helhet. Erfaringene har vist at *lokalsamfunnets evne til å løse felles oppgaver* kan styrkes gjennom et godt tilrettelagt lokalt utviklingsarbeid. Dette gjelder både i byområdene og i spredtbygde strøk.

2. Nærmiljøprosjektene har i hovedsak rettet sin innsats og konkrete tiltak mot fire oppgavetyper (jf. 2.1.2):

- forbedring av de fysiske omgivelsene
- kultur, informasjon og fritidsaktiviteter
- tjenesteyting og lettere omsorgsoppgaver
- næringsutvikling og sysselsetting.

Prosjektene har ikke tatt opp tunge omsorgsoppgaver. Lokalt utviklingsarbeid synes å ha en klar begrensning i forhold til dette arbeidsfeltet. Arbeidet med fysiske omgivelser, felles fritidsaktiviteter og lokale kulturtiltak er klart dominerende. Motivasjonen for frivillig innsats vil ofte ha elementer av egeninteresse for felles kvaliteter i lokalsamfunnet. Muligheter og begrensninger innen de fire oppgavetyperne er drøftet nedenfor.

### 3. Forbedring av de fysiske omgivelsene

Forsøksvirksomheten har først og fremst vist at folk er interessert i å gjøre en innsats i sitt lokalsamfunn. Det ligger store muligheter for å utvikle de fysiske kvalitene i nærmiljøene gjennom et bedre samarbeid mellom kommune og lokale organisasjoner. To hovedoppgaver peker seg ut:

- forbedring av utemiljøet og sikring av trygge utearealer
- etablering av felles bygg og møtesteder/samlingssteder i lokalsamfunnet.

Begrensningen for organisasjonene på dette arbeidsfeltet ligger i at arealbruk, oppgaver og tiltak må ses i sammenheng for å få gode helhetsløsninger, både funksjonelt og ressursmessig. Lokale organisasjoner har verken erfaringer eller "mandat" til å gi seg i kast med areal- og oversiktsplanlegging for hele lokalsamfunnet.

Muligheten ligger i at kommunen utvikler en områderettet lokal planlegging og forbedringsstrategi i samarbeid med lokale lag, organisasjoner og interessegrupper. Dette kan inngå i kommuneplanarbeidet, og i byfornyelsestiltak og som ledd i et forebyggende og miljørettet helsearbeid (jf. 2.4.3). Forbedring av de fysiske omgivelsene vil bedre oppvekstmiljøet for barn og unge og styrke det sosiale miljøet. Møtesteder ute og inne er f.eks. en forutsetning for kulturtiltak og lokale aktiviteter. Gjennom deltaking i planlegging og gjennomføring av forbedringstiltak kan beboerne utvikle felles eiendom og omgivelser i samarbeid. Gjennom "eiendomsforhold" til og ansvar for de felles omgivelsene kan en oppnå aktiv bruk og unngå hærverk og forfall.



#### 4. Kultur, informasjon og fritidsaktiviteter

Gjennom arbeidet med lokal informasjon, felles aktiviteter og kulturtiltak ligger det muligheter på tre hovedfelt:

- utvikling av lokal kultur, egenart og tilhørighet, som alternativ til tilbudet fra massemedia.
- skapende aktiviteter for barn, unge og voksne gjennom musikk, teater, dans, avisarbeid, lokalradio, lokal-TV mv.
- kontakt på tvers av ulike grupper (alder, funksjonsfriske og funksjonshemmede, innvandrere).

Det er en utfordring i et frivillig lokalt kulturtilbud å forholde seg til utsatte grupper, f.eks. vanskeligstilt ungdom, innvandrere, funksjonshemmede. På dette feltet vil en stå overfor kompliserte oppgaver der det kan være behov for profesjonell hjelp og veiledning. Det kreves også åpenhet og toleranse i møtet med nye utfordringer og impulser.

#### 5. Tjenesteyting og lettere omgangsoppgaver

Tiltakene innen tjenester og omsorg er spiret til en bedre hverdagsorganisering. Lokale tjenester og tilbud vil gjøre det lettere å bli boende hjemme for hjelpetruende og få tiden til å strekke til for yrkesaktive. Ut fra erfaringene i forsøksvirksomheten er det enklere å knytte kommunale tjenester til lokale fellesthus enn det er å knytte lokale møtesteder til kommunale institusjoner. En mulighet kan være å etablere fellesthus/flerbrukshus i lokalsamfunnet (bydelshus, grendehus mv.) som kan danne baser både for offentlige og private tjenester og virksomheter, f.eks. barnehager, vaktmester, hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Erfaringene gir støtte til videreutvikling av de offentlige institusjons-modeller og samspill med lokalsamfunnet (jf. kap. 4.2).

Offentlige tjenester som finnes i et lokalsamfunn kan koordineres bedre med sikte på helhet og god ressursutnytting. (Jf. Nærtjeneste i Krokane, Flora, med kontakt mellom bl.a. skole - eldreomsorg - fritidstilbud for unge og ASVO, som kan formidle oppgaver og tjenester på tvers av institusjons- og sektorgrensene).

#### 6. Næringsutvikling og sysselsetting

Dette var ikke formulert som noe hovedformål med forsøksvirksomheten i nærmiljø. Enkelte av prosjektene har hatt dette som et delmål. Andre har engasjert seg i næringsutvikling som ett av flere tiltak i et bredt lokalt utviklingsarbeid, gjerne etter at andre oppgaver var løst. Det er skapt arbeidsplasser innen husflid og håndverk, turisme, kultur og fritid, tjenesteyting og omsorg. Erfaringene peker i retning av at bred satsing på lokalsamfunnsutvikling med tiltak innen kultur, fysiske kvaliteter og lokale tjenester mv. virker positivt på lokal næringsutvikling og tiltaksånd. Gjennom sitt program for Privat tjenesteyting i distriktene (PTD) viderefører Kad deler av erfaringene gjennom vektlegging av stedsutvikling.

I flere prosjekter har det vært en vekst fra enkle til mer sammensatte oppgaver, fra enkelttiltak til strategi for utvikling. Etter hvert som prosjektene/de lokale organisasjonene får erfaring har de vist evne til å gå løs på nye utfordringer. Dette viser at lokalsamfunnsutviklingen stimuleres av et samspill mellom sosial miljøbygging og konkrete oppgaveløsninger.

7. I de lokalsamfunn som har deltatt i forsøksvirksomheten har organisering og fellestiltak vokst fram i varierende omfang og tempo. Noen steder har det lokale arbeidet stagnert pga. manglende lokal eller kommunal oppslutning, manglende støtte utenfra eller at den lokale drivkraften er falt fra.

*Arbeidsformen* i de mer vellykkede prosjektene har en del fellestrekk:

1. Arbeidet tar utgangspunkt i utfordringer og behov som defineres lokalt. Initiativet kan komme fra enkeltpersoner, lokale organisasjoner, kommunale etater eller institusjoner.
2. Lokalbefolkningen trekkes med og preger arbeidet med lokalkunnskap, arbeidskraft og egne ressurser. Uten lokal entusiasme og vitalitet er det lite en får til.
3. Det legges vekt på en samlende og bred lokal organisering, f.eks. i form av en velforening, grendelag eller et samarbeidsforum for flere foreninger og lag.
4. Det legges vekt på lokal planlegging for å avklare felles mål og konkrete tiltak det er bred enighet om, gjerne tiltak for flere brukergrupper.
5. Arbeidet er handlingsorientert, tiltak gjennomføres og gir erfaringer underveis.
6. Samarbeidet mellom kommune og lokalsamfunn utvikles gradvis og veksler gjerne mellom konflikter, dialog og samspill.
7. Det lokale arbeidet har fått støtte utenfra, særlig i form av økonomiske midler og faglig veiledning.

Bak de fleste prosjektene står det en eller flere "ildsjeler" eller "entreprenører" som er drivkraft i det lokale arbeidet. En viktig begrensning kan ligge i konflikter både innad i lokalsamfunnet og i forholdet til kommunen. Gjennom et prosjektrettet arbeid har det vist seg viktig å avklare hvilke tiltak som det er enighet om og gjennomføre disse. En vellykket løsning på enkelte avgrensede oppgaver kan skape grunnlag for nye fellestiltak.

8. NIBR har i SNU-rapport 1 (A. Sæterdal 1987) sett på hvilke *målgrupper* de 60 prosjektene retter seg mot. En skjematisk oversikt over disse er satt opp nedenfor. Denne viser hvor mange prosjekter som retter seg mot de ulike målgruppene:



Barn	Unge	Eldre	Funksj. hemm.	Etniske min.	Alle grupper
27	30	20	9	6	39

Ca. 2/3 av prosjektene retter seg i sine målformuleringer bredt ut mot alle grupper i lokalsamfunnet.

#### 2.4.2 Lokal organisering, deltaking og ressurser

1. Deltakere i forsøksprosjektene har i lokalsamfunnet vært:

- *individ og grupper*: prosjektledere, enkeltpersoner og uformelle grupper
- *lokale organisasjoner*: områdebaserte organisasjoner som velforeninger, borettslag og grendeutvalg, men også foreninger med avgrenset formål, teaterlag, korps, sanitetsforeninger, idrettslag mv. I 2/3 av forsøkene deltok mer enn en forening
- *lokale offentlige institusjoner*: skoler, barnehager, fritidshjem, fritidsklubber, sykehjem osv. Vel 1/3 av forsøkene samarbeider med slike institusjoner

Fra kommunen har det vært deltakelse fra flere sektorer (ca. 53 av 60 prosjekter), fra politikere og administrativ ledelse. Innsatsen fra kommunene har variert meget, men mange prosjekter preges av at flere sektorer engasjeres av virksomheten etter hvert. I flere av prosjektene deltok teknisk rådmann, finansrådmann, kontorsjefen eller lignende administrativ sjef i styringsgruppe. I en del av de mindre kommunene har ordfører eller sentrale politikere deltatt i styringen av prosjektet. (SNU-rapport 1 "Oppgaver for lokale fellesskap", A. Sæterdal 1987)

2. Forsøkene har vist at det er mulig å mobilisere til bred deltaking om lokale oppgaver. Grupper som tidligere har liten erfaring fra politisk eller organisasjonsmessig arbeid, kan trekkes med i oppgaver i eget nærmiljø. Lokal aktivitet kan skape kontakt og samarbeid på tvers av sosiale og aldersmessige skiller. Men det vil alltid være grupper som ikke har interesse av å delta i lokale fellestiltak.

Den lokale deltakelsen har variert mye over tid og mellom ulike områder. I enkelte av samfunnsarbeidsprosjektene (jf. 2.3.6) krevdes det et langvarig prosjektarbeid, før det ble etablert selvstendige lokale arbeidsgrupper. I Nøstet-Verftet-Klosteret vokste gruppen av aktive, med selvstendige oppgaver, fra 5 i starten til 90 ved avslutningen av fase 1. I Stongfjorden var det en liten aktiv ledelse gjennom hele prosjektet, mens bygdefolket først og fremst deltok i dugnader og konkrete tiltak.

I Melbu har en liten kjerne ledet prosjektarbeidet i flere år, mens det underveis er dannet selvstendige andelslag for egne tiltak og tjenester. 400 mennesker deltok med dugnadsinnsats for å arrangere Sommer-Melbu i 1989.

Den brede deltakelsen som enkelte prosjekter har oppnådd, knytter seg gjerne til store dugnadsoppgaver, ulike fester og kulturarrangementer.

3. "Ildsjelene" er på mange måter nærmiljøarbeidets styrke og svakhet. Forsøkene har vist at det trengs en eller flere aktive personer, i lokalsamfunnet og/eller kommunen, som kan være inspirator og drivkraft i arbeidet - i hvert fall i en innlednings- og konsolideringsfase. Det er eksempler på at selv vellykkede tiltak er gått i stå der ildsjelene har gått ut av arbeidet. En viktig utfordring blir derfor å bygge opp en bredere organisatorisk og kunnskapsmessig basis for lokalt utviklingsarbeid, både i kommunen og lokalsamfunnet. Samtidig må arbeidsforholdene for de lokale initiativtakerne bedres - slik at ildsjelene ikke brenner ut.

4. I SNU-rapport 7 "Usynlig arbeid og skjulte ressurser" legger NIBR stor vekt på det nærmest usynlige arbeidet som må drives i et lokalsamfunn, gjennom bl.a. mobilisering og organisasjonsbygging før mer synlige tiltak kan gjennomføres.

"Basisvirksomhet er et begrep vi har innført for å beskrive virksomhet som legger til rette for den håndfaste produksjonen eller tjenesteyting (oppgaveløsning). Basisvirksomheten er f.eks.:

- å skaffe finansiering
- å mobilisere til dugnadsarbeid
- å etablere en driftsorganisasjon
- å drive informasjon
- å arrangere fellesmøter (Farner 1988).

NIBR peker på at slik basisvirksomhet er grunnleggende og nødvendig for å oppnå resultater i et lokalt utviklingsarbeid. Dette krever en god del av ressursene i prosjektarbeidet lokalt.

5. I rapporten drøfter NIBR også hva slags type ressurser lokalsamfunnet kunne mobilisere på egen hånd. Dette var særlig:

- ildsjeler
- lokalt organisasjonsapparat
- lokalkunnskap og sakkunnskap
- arbeidskraft
- redskap/utstyr

Erfaringene viste at lokale, kommunale og sentrale ressurser kan kobles bedre. En slik kobling kan videreutvikle lokalsamfunnets evne og muligheter til å løse lokale oppgaver. Nærmiljøet trengte også hjelp og støtte utenfra for å løse lokale oppgaver. Ressursene som prosjektene ble tilført utenfra var særlig:

- *prosesskunnskap*, dvs. hjelp til planlegging, til konfliktbehandling osv.
- *økonomi* til å skaffe lokaler og gjennomføre tiltak, men også for å skaffe arbeidskraft til basisvirksomheten



- *nettverk*, dvs. anledning til erfarings- og idéutveksling med andre prosjekter
- *legitimering*, de statlige tilskudd til prosjektene gav støtte og status til det lokale arbeidet.

NIBRs rapport peker på at "de viktigste tiltak som kan settes i verk for å styrke lokalt utviklingsarbeid, er tiltak som styrker basisvirksomheten og som gir økonomisk grunnlag for lokal oppgaveløsning". (Farner 1988).

6. Den lokale og frivillige ressursinnsatsen har variert betydelig i forsøksprosjektene, fra ordinær til en meget betydelig egeninnsats med flere årsverk og investeringer for mange millioner kroner. På grunn av den store variasjonen i oppgavetyper og i de ulike områdenes forutsetninger er sammenligninger vanskelige, men likevel interessante. Det er viktig å få mer kunnskap bl.a. om ulike lokalsamfunnstypers evne til innsats og lokal oppgaveløsning.

NIBR har gjort to studier av ressursinnsatsen i til sammen 11 prosjekter:

NIBR har i SNU-rapport 7 studert *ressursinnsatsen i 6 prosjekter* i fase 1 (Ringebu, Søndre Holmlia, Stongfjorden, Krokane, Søbstadmyra og Sørsia i Salangen). I tabell A er innsatsen i prosjektperioden 1982-86 fordelt på tall for stat, fylke, kommune og lokalsamfunn:

**Tabell A**

	Egeninnsats	Kommune	Fylke	Stat	Sum
Stongfjorden	417 76%	45 8%	10 2%	78 14%	550 100%
Sørsia	479 63%	15 2%	190 26%	71 9%	755 100%
Ringebu	250 25%	400 40%	0	350 35%	1000 100%
Krokane	1485 * 48%	430 14%	0	1185 38%	3100 100%
Søndre Holmlia	785 ** 54%	125 9%	0	540 37%	1450 100%
Søbstadmyra	30 1,5%	410 22,5%	395 22%	965 54%	1800 100%
Totalt	3446 39,5%	1425 16,5%	595 7%	3189 37%	8655 100%
		56%		44%	

Tall er oppgitt i 1000 kr

\* Dette inkluderer foreldrebetaling i fritidshjemmet.

\*\* Egeninnsatsen dekkes gjennom boliginnskuddene.

I disse prosjektene har den statige støtten, inklusive tilskudd fra fylkesnivå, variert fra 16% til 76%. Et samfunnsarbeidsprosjekt fikk denne støtteandelen. I dette området var det et særlig stort behov for hjelp utenfra, og området må sies å være lite typisk.

NIBR har her beregnet verdien av all *egeninnsats* som er lagt ned i form av planleggingsvirksomhet, dugnadsarbeid, materiell, egne penger mv. På dette tidspunkt var det ikke gjort store investeringer i felles tiltak.

Egeninnsatsen var størst (63% - 76%) i distriktsprosjektene Sørsia og Stongfjorden. Dette er bygdesamfunn som gjennomførte konkrete fysiske tiltak. I Ringebu der en prøvde ut kretsstyret i hele kommunen var egeninnsatsen mindre (25%). Tallet for Krokane (48%) inkluderer foreldrebetaling for fritidshjemmet og er derfor ikke helt sammenlignbart. I det nye boligfeltet Søndre Holmlia ble den store egeninnsatsen (54%) mulig gjennom borettslagenes egenandel og andeler knyttet til borettslavernes innskudd. På Søndre Holmlia er det også senere gjort store investeringer i fellesanlegg (se punkt 2.3.5). I Søbstadmyraprosjektet, som var et samfunnsarbeidsprosjekt, utgjorde egenandelen i den første perioden bare 1,5%. Egeninnsatsen har blitt betydelig større senere: I prosjektet oppvekstmiljø har borettslaget dekket 50% av investeringer på 1,8 mill. kr i fellestiltak. Egeninnsatsen på driftssiden i samme periode har økt til 37%.

NIBR har i en nyere studie beregnet *ressursinnsatsen i 5 andre prosjekter* ("Hvor store ressurser ytes i nærmiljøprosjektene?") Arbeidsnotat NIBR, Y. Carlsson des. 89). De 5 prosjekteksempelene er Åmdals Verk i Tokke, Nøstet-Verftet-Klosteret i Bergen, Strømsgodset idrettsforening (SIF-huset) i Drammen, Fjell ungdomskafé og eldresenter i Drammen og Melbuprojektet i Hadsel. NIBR peker på at deler av egeninnsatsen er vanskelig å kvantifisere og prissette og at sammenligninger er vanskelige da utgangspunktet og oppgaver varierer mye.

I notatet har NIBR anslått verdien av en times arbeidsinnsats til kr 50 for perioden 1982-86 og kr 60 i tiden 1987-89. Frivillig innsats til inntektsbringende tiltak som f.eks. bingo er ikke prissatt. Derimot er overskuddet regnet som egeninnsats.

Tabell B på neste side viser fordeling av innsatsen i Åmdals Verk 1982-85, Nøstet-Verftet-Klosteret 1982-86, SIF-huset 1987-88 (ekskl. barnehage), Fjell 1986-89 og Melbu 1983-86. Her inngår planleggings- og prosjekteringsarbeid, dugnadsinnsats, prosjekttilskudd, lån og tilskudd til investeringer i fysiske tiltak (uteområder, fellesthus o.l.):



Tabell B

	Egen- innsats	Kommune	Fylke	Stat	Sum
Åmdal	313 78%	32 8%	7 2%	50 12%	402 100%
NVK	870 7%	6746 58%	0	4018 35%	11634 100%
SIF- invest.	4226 73%	48 1%	0	1550 27%	5824 101%
Fjell	845 35%	749 31%	365 15%	441 18%	2400 101%
Melbu	4267 22%	6527 33%	4941 25%	3900 20%	19635 100%
Totalt	10521 26,5%	14102 35%	5313 13,5%	9959 25%	39895 100%
	61,5%		38,5%		

I disse to studiene utgjør den gjennomsnittlige støtten fra stat/fylke ca. 40% og den samlede innsatsen fra lokalsamfunn/kommune ca. 60%

Grunnen til at den statlige støtteandelen blir såvidt høy er dels at timeverdien av egeninnsatsen er satt lavt (kr 50 i fase 1 og kr 60 i fase 2), dels store offentlige andeler i samfunnsarbeidsprosjektene og dels store statlige engangstilskudd til investeringer i flere av prosjektene. Det ser ut som om den lokale innsatsen (lokalsamfunn og kommune) blir høyere i driftsfasen. Jf. driftsregnskapet for Søndre Holmlia omtalt i avsnitt 2.3.5.

NIBR har sett spesielt på *driftsinnsatsen* i 3 av disse prosjektene for ett år. Tabell C viser fordelingen på lokalsamfunn, kommune, fylke og stat.

Oversikt over driftsinnsats ett driftsår. SIF-huset (ekskl. barnehage) 1989, Fjell 1989, Melbu (samfunns-  
huset, Melbuposten, Radio Melbu og Melbukontoret) 1988. Innsatsen dekker bl.a. lønninger, dugnadsinnsats, kapitalkostnader, energi og andre driftsutgifter. Fordeling på innsatstyper i 1000 kr:

Tabell C

	Egen- innsats	Kommune	Fylke	Stat	Sum
SIF- huset	581 85%	100 15%	0 0%	0 0%	682 100%
Fjell	50 4%	889 63%	0 0%	473 33%	1412 100%
Melbu	919 31%	1170 40%	671 23%	178 6%	2938 100%
Sum	1550 31%	2159 43%	671 13%	651 13%	5031 100%
	74%		26%		

Tabellen viser kun tall fra 3 prosjekter når det gjelder fordeling av innsatsen over ett driftsår. Det mest slående med tallene er de store forskjellene mellom prosjektene. Fjell særmerker seg med stor kommunal og statlig innsats, SIF-huset særmerker seg med stor egeninnsats. Melbu befinner seg i en mellomposisjon når det gjelder den relative fordeling av innsatsen.

Utvalget er for lite til å trekke generelle erfaringer. Flere prosjekter må derfor studeres over lengre tid. SNU vil i 1990 studere ressursbruken nærmere som ledd i evalueringen av fase 2-prosjektene. Det vil da være mulig å få oversikt over regnskapet for driftsåret 1989 for flere prosjekter.

Om de enkelte prosjektene i NIBRs siste studier kan kommenteres:

Den store egeninnsatsen på Gruveparken i *Åmdals Verk* er dugnadstimer, overskudd på bingo og andre arrangementer. Dugnadsinnsatsen i *NVK* er stor og er verdsatt til kr 870.000. Når egenandelen likevel blir bare 7% skyldes det store offentlige investeringer gjennom kommunal innsats, statlige investeringstilskudd til bydelshuset og utendørstiltak og Retterdalsstillinger som ble utløst gjennom prosjektet.

Den store egenandelen i *SIF-huset* henger sammen med idrettslagets lange tradisjoner med stor egeninnsats, inntektsbringende tiltak og god egenøkonomi i utgangspunktet.

På *Fjell* har kommunen gått inn med betydelig innsats pga. miljømessige og sosiale problemer i bydelen. Når en utstatt bydel som dette kan vise såvidt stor egeninnsats i investeringer (kr 845.000) skyldes det i stor grad borettslagenes vilje til å stille tomt til rådighet for fellestiltakene. Borettslagenes innsats på driftssiden er foreløpig liten.

Ressursinnsatsen som er kartlagt i *Melbu* gjelder investering i samfunns-  
huset 1983-86, og drift av Melbuposten, Radio Melbu og Melbukontoret i 1988. Egenandelen er 22%. Dersom oppnådde rabatter regnes som egeninnsats ville egenandelen øke til 35%. Radio Melbu og Melbuposten drives fullt ut med egeninnsats. Den kommunale andelen er nærmest i helhet knyttet til leieavtale i samfunns-  
huset. Den fylkeskommunale andelen er særlig yrkespraksis fra elever på videregående skole i bygging av samfunns-  
huset og leieavtale. Inntektbringende arrangementer og utleie av lokaler i samfunns-  
huset er med å sikre et økonomisk driftsgrunnlag for huset. Den statlige andelen er særlig investeringstilskudd til samfunns-  
huset. Støtten til nærmiljøprosjektet fra SNU utgjorde bare 6% av driftsregnskapet. Midlene fra SNU har i hovedsak gått til Melbukontoret, som har stått som organisator for mye av den andre virksomheten.

En studie utført av NIBR i 1989 om Fads tilskuddsordning "Lokale tiltak for barn og unge" viser at 1 statlig krone utløser 2 lokale kroner, herav 1 kommunal krone og 1 krone gjennom frivillig innsats. (NIBR-rapport 1989:13 "Lokale tiltak for barn og unge", G. M. Vestby



og B. Moen). I de nevnte studiene er fordelingen mellom den frivillige og offentlige ressursinnsatsen kartlagt.

*SNU vil understreke som en sentral erfaring fra forsøksvirksomheten i nærmiljø:*

Statlige ressurser som tilføres nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling utløser i mange tilfeller egeninnsats og betydelig større målbare lokale og kommunale ressurser. De sosiale og miljømessige verdiene av nye tjenester og lokale aktiviteter kan ikke måles i kroner og øre. Betydningen av at flere oppgaver løses i fellesskap og derved styrker det sosiale nettverket kan heller ikke tallfestes på samme måte som verdien av konkrete tiltak. Som ledd i evalueringen av Fase 2-prosjektene vil SNU kartlegge nærmere ressursinnsatsen i flere prosjekter og den betydning som nærmiljøtiltakene kan ha for ulike brukergrupper.

7. *Organisering rundt felles oppgaver* er det som først og fremst kjennetegner de vellykkede nærmiljøforsøkene. Om betydningen av lokal organisering skriver NIBR i SNU-rapport 7 "Usynlig arbeid og skjulte ressurser".

"Lokalt organisasjonsapparat var organisasjoner av typen velforening, grendelag o.l., som arbeidet med løsninger av fellesoppgaver av ulike slag i et lokalsamfunn. Interesseorganisasjoner, religiøse og såkalte frivillige organisasjoner utgjør også en del av den "organisasjonsmessige beredskap" i lokalsamfunnet.

Organisasjonsapparatet har viktige funksjoner for lokalt utviklingsarbeid: informasjons- og beslutningssystem, lederskap, medlemskap og administrasjonssystem. Ved hjelp av organisasjonsapparatet kan en lettere kople folks kunnskap, interesser og ressurser, ta vare på erfaringer, formidle lokal kunnskap, drive systematisk idéutvikling, legitimere tiltak, representere lokalsamfunnet utad m.m. Formaliserte organisasjoner har dessuten muligheter for å søke om økonomisk tilskudd fra sentralt hold, f.eks. støtte til kurs, instruktører. Mange prosjekter hadde derfor oppbygging eller videreutvikling av lokale organisasjoner som hovedmål for forsøket.

De lokale organisasjonene i forsøksvirksomheten hadde en sentral betydning for utvikling av lokalsamfunnets evne til lokalt utviklingsarbeid. For å drive mobiliseringsprosesser og oppgaver av langvarig karakter, f.eks. næringsutvikling eller drift av fritidshjem, var stabilt organisasjonsapparat en uvurderlig ressurs og et nødvendig redskap for å representere lokalsamfunnet utad. For gjennomføring av enkelttiltak kunne ad-hoc organisasjoner fungere tilfredsstillende."

(A. Farner 1988).

8. SNU vil understreke at lokal organisering også er en *forutsetning for kontinuiteten* i nærmiljøarbeidet. Forsøkene viser at det er en fordel med en åpen, fleksibel og områderettet organisering med et bredt siktemål. Dette åpner for samarbeid mellom ulike lag og foreninger. Dessuten er det viktig at den lokale organiseringen gir rom for fantasi, engasjement, spontanitet og improvisering som kvaliteter i nærmiljøarbeidet.

Ad hoc-organisasjoner kan gjøre betydelig innsats i kortere eller lengre tid, men det trenges en *stabil lokal organisasjon* for å ta seg av varige og løpende oppgaver. Stabilitet i den lokale organisasjonen er også nødvendig for å utvikle samarbeidet med kommunen og andre lag og foreninger i lokalsamfunnet. Opplæring av organisasjonsledere og medarbeidere må til for å erstatte ildsjeler som ofte har trukket i gang de lokale prosjektene.

Det er videre nødvendig å sikre *sekretærfunksjonen* for å få kontinuitet i det lokale arbeidet. Det er grenser for frivillig innsats, og her må en regne med lønnet hjelp. En interessant løsning er grendesekretær, evt. organisert som en deltidsordning knyttet til skolen eller en annen lokal institusjon.

Det er et bredt spekter av *lokale organisasjonsformer* i forsøksvirksomheten, men en del hovedtyper skiller seg ut:

- grendeutvalg, kretsstyrer og lokalutvalg
- velforeninger med og uten medlemskap
- borettslag og andelslag med visse faste forvaltningsoppgaver og
- utviklingslag i forbindelse med tiltaksarbeid.

Enkelte steder med store og faste oppgaver er det etablert en *lokal forvaltning* (områdeforvaltning) med kommunal delfinansiering for å ta seg av tjenesteyting, omsorg og fritidstilbud og løpende drifts- og vedlikeholdsoppgaver (bydelshus, servicesentral og fritidssenter). Eksempler på slike nye samvirkelsesninger mellom offentlig og private oppgaver er Nærtjenesten i Krokane, Bydelstiftelsen på Fjell og Fritidssenteret på Søndre Holmlia. Den *lokale styringen* av slike tiltak er trolig avgjørende for å opprettholde lokalt engasjement og karakteren av frivillighet. Slike organisasjonsformer blir prøvet ut mer systematisk i fase 2 av utvalgets forsøksvirksomhet.

#### 2.4.3 Samhandling mellom kommune og lokalsamfunn

1. En sentral erfaring fra nærmiljøforsøkene er at *samarbeid mellom kommunen og lokale organisasjoner* er viktig for å utvikle nærmiljø og lokalsamfunn. I SNU-rapport 7 sier NIBR:

"For kommunene var forsøksordningen og lokalsamfunnene ressurskilder, men også kilder til uro i forhold til kommunal rutine og prioritering. For lokalsamfunnenes arbeid var den



statlige forsøksvirksomheten en viktig støtte, mens kommunene kunne være både mot- og medspillere. Samspillet kunne til tider være svært spenningsfylt. Erfaringene viste at ressurser fra lokalt, kommunalt og sentralt hold må kobles og samvirke permanent, dersom lokalsamfunnet skal utvikles og opprettholde sin evne til å løse oppgaver gjennom lokalt fellesskap." (Farner 1988).

2. I alle nærmiljøforsøkene som har klart å utvikle større tiltak, har dette skjedd med økonomisk bistand fra eller i forståelse med kommunen. (Eks.: Kombinert barnehage/grendehus i Salangen, samfunnshus Melbu, fritidshjem, motorverksted og nærtjeneste på Krokane, utemiljøtiltak Nøstet-Verftet-Klosteret, Nordnes bydelshus, Kampen bydelshus, lokal boligforvaltning på Søndre Holmlia). Det betyr ikke at forholdet mellom nærmiljø og kommune har vært konfliktfritt. Men konfliktene har ikke vært så store at det har lammet utviklingsarbeidet. I prosjekter der kommunen *ikke* har støttet opp, har det vært en klar begrensning og det lokale arbeidet har gradvis gått i stå.

3. *Samhandlingen* mellom kommune og lokalsamfunn er også en forutsetning for varige lokale tiltak. For å utvikle samhandling med frivillige lokale organisasjoner, må det være en klar *politisk vilje* til dette i kommunen, spesielt fordi det kan være administrative hindringer for dette i dagens kommuneforvaltning.

En viktig barriere for slikt samarbeid ligger i den *sektordelte* kommunale forvaltning. Et lokalt initiativ om nye tiltak i lokalsamfunnet vil ofte medføre utfordringer for den etat som mottar henvendelsen: Initiativet kan bli oppfattet som en ekstra belastning på toppen av andre oppgaver. Problemstillingen kan være av tverrsektoriell/helhetlig karakter. Samordning med andre etater tar tid, bl.a. fordi ansvaret for tverrsektorielle tiltak og samarbeid med områdebaserte organisasjoner sjelden er definert. Det er sjelden avsatt penger over sektorbudsjettene til lokale tiltak.

4. For å utvikle de mulighetene som ligger i et nærmere samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn kreves det både en bred *lokal organisering* (jf. 2.4.2) og en *kommunal organisasjonsutvikling*. Det er viktig at kommunen blir bedre organisert for å kunne møte lokale initiativ som berører flere sektorer og etater.

For å koordinere tiltakene i det enkelte lokalsamfunn kan kommunene utvikle en mer *områderettet planlegging, budsjettering og forvaltning*. Eksempler på slike løsninger er: Hadsel kommune har opprettet et "Hovedutvalg for lokalsamfunn kultur, miljø og næ-

ringsutvikling" og lokalutvalg i kretsene. Drammen kommune har opprettet et tverretattlig "Forum for oppvekst- og nærmiljø" og stimulerer lokale tiltak gjennom økonomisk støtte. Haugesund kommune utvikler samarbeidet med velforeningene.

5. Erfaringene viser også at kommunene trenger bedre metoder for å avklare konflikter og finne løsninger på et praktisk samarbeid med lokale organisasjoner. *Lokal planlegging* som åpen og demokratisk arbeidsform kan tas i bruk i denne sammenheng (jf. 2.3.9). Dette kan skje på to måter: Enten ved at kommunen tilrettelegger en lokalsamfunnsrettet (områderettet) kommunal planlegging med sterk medvirkning fra beboerne. Eller det kan skje ved at lokalsamfunnet driver en områdestyrt lokal planlegging med innspill til kommuneplanarbeidet. Som eksempel deltok i Hof kommune over 20% av kommunens innbyggere i 80 lokale arbeidsgrupper som ledd i kommuneplanarbeidet (forsøk med lokal planlegging støttet av Md).

6. Mål og tiltak i lokalsamfunnet kan trekkes opp gjennom kommunedelplaner og *lokale handlingsprogram* etter plan og bygningsloven. Dette vil kunne danne et felles grunnlag for både sektorenes og organisasjonenes innsats. En politisk vedtatt kommunedelplan kan gi retningslinjer for f.eks.:

- rammebudsjett for flere sektors tiltak i lokalsamfunnet
- samarbeidsavtale kommune-lokalsamfunn
- rammeoverføring til en områdebasert forvaltningsorganisasjon.

Gjennom planarbeidet, der begge parter deltar, kan en på denne måten trekke opp de politiske, organisatoriske og økonomiske rammebetingelsene for nye samvirketiltak mellom det offentlige og frivillige organisasjoner. For at denne type samarbeid skal utvikles på en positiv måte er det viktig at en opererer med to selvstendige parter:

- kommune/offentlig myndigheter og
- lokalsamfunnet/de frivillige organisasjonene

Konflikter av ulik art vil forekomme, men det kan også være positivt og skapende for alle parter. Samarbeidet bør utvikles på felter der partene finner gjensidig nytte av dette. Arbeidsdelingen må imidlertid ikke føre til offentlig ansvarsfraskrivning. Det vil i tilfelle ødelegge det frivillige element som må være en grunnpill for å opprettholde samarbeid og samhandling mellom kommune og lokalsamfunn. Utvalget vil for øvrig vise til sine anbefalinger i kap. 5.



## KAPITTEL 3

## VIRKSOMHET SOM PÅGÅR I SNUs REGI

SNUs daglige arbeid er nå i stor grad konsentrert om 3 hovedområder: forsøk fase 2, formidling av erfaringer fra forsøksvirksomheten og samordning av søknader fra organisasjoner og kommuner til flere departementer om utviklingsarbeid i lokalsamfunnet.

### 3.1 FORSØK I NÆRMILJØ OG LOKAL-SAMFUNN - FASE 2

1. Regjeringens *langtidsprogram 1986-89*, St.meld. 83 (1984-85) hadde i kap. 15.8 Styrking av nærmiljøene, en bred omtale av mål, muligheter og oppgaver for nærmiljøutvikling. Programmet la vekt på organisasjonsutvikling og samspill mellom kommuner og lokale organisasjoner, og trakk opp en strategi for å styrke nærmiljø og lokalsamfunn. Som ett av flere tiltak ble det slått fast at:

“Statens Nærmiljøutvalg vil videreføre utviklingsarbeidet for å styrke nærmiljø og lokalsamfunn. Hensikten er særlig å videreutvikle og forankre nærmiljøarbeidet i den kommunale planleggingen og forvaltningen.”, og det sies videre s. 262:

“Statens Nærmiljøutvalg arbeider videre med å samordne departementenes informasjon og veiledning om nærmiljøspørsmål.”

Det utviklingsarbeidet som på dette grunnlag kom igang i 1987/88, er kalt fase 2 i forsøksvirksomheten. Mens strategien i fase 1 var å utløse krefter nedenfra, er strategien for det utviklingsarbeidet utvalget nå driver, å *forankre ansvaret for nærmiljøutviklingen i kommunene*.

2. 8 kommuner deltar i *fase 2 i forsøksarbeidet*. Disse kommunene er: Hamarøy, Hadsel, Vanylven, Askvoll, Flora, Bergen, Drammen og Oslo. Erfaringene fra fase 1 viste bl.a. at de lokale prosjektene hadde behov for et nærmere og mer stabilt samarbeid med kommunen for å oppnå varige resultater. Kommunene på sin side kan ha fordeler av å samarbeide med lokale organisasjoner for å kunne gi et bedre tjenestetilbud.

Hovedvekten i fase 2-forsøkene er derfor lagt på å prøve ut samarbeidsløsninger mellom kommuner og lokalsamfunn, og samvirke mellom offentlige tiltak og frivillige organisasjoners arbeid. Målet er å utvikle samspillet mellom kommune og lokalsamfunn, slik at nærmiljøarbeidet forankres i den løpende kommunale virksomheten. Et viktig delmål er å utvikle modeller for en mer områderettet kommunal planlegging og forvaltning.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og regionale forskningsmiljøer spiller en sentral rolle i veilednings- og evalueringsarbeidet. Forsøkene følges gjennom egne prosjektråd med deltakere fra departement, fylkesnivå og kommunen.

3. Flere av forsøkskommunene har formulere mandat og fordelt oppgaver mellom kommuner og lokalutvalg/kretsstyret eller en områdeforvaltning. Ett utgangspunkt for drøftingene mellom kommunenivået og det underkommunale nivået er knyttet til problemstillingene: hvilke tiltak og oppgaver er rent kommunale, hvilke tiltak og oppgaver trenger lokalsamfunnet litt hjelp til for å kunne løse, og hvilke tiltak og oppgaver kan løses av lokalsamfunnet uten kommunal hjelp? Av oppgaver lagt til lokalutvalg og områdeforvaltninger kan nevnes:

- lokalutvalgene som høringsinstans
- informasjonskanal mellom kommune- og lokalsamfunnsnivå og internt i lokalsamfunnet
- utarbeiding av tiltaksplaner for lokalsamfunnet
- ulike typer tjenesteyting som enkle omsorgsoppgaver, fritidstilbud og verksted/service tjeneste som f.eks. nærtjenestene på Krokane. Det forutsettes at lokalutvalgene disponerer noe midler og sekretærhjelp.

4. Følgende kommuner deltar i fase 2-forsøkene som pågår til 1989/90:

- *Byforsøkene*: Bergen (Nordnes bydelshus), Oslo (Søndre Holmlia og Klemetsrud vest), Drammen og Flora.
- *Distriktsforsøkene*: Hamarøy, Hadsel, Vanylven og Askvoll.

Som et eksempel har Drammen kommune etablert et tverretattlig forum for oppvekst- og nærmiljø der hovedhensikten er å utvikle kunnskap om oppgaver og samordning av ressursene mellom de ulike avdelingene i kommunen. Dette tverretattlige forumet har representanter fra både kommunen og lederne i de 10 bydelsutvalgene. Det disponerer egne midler for å stimulere utviklingsarbeidet i nærmiljøet. Utviklingsarbeidet er i dag vesentlig konsentrert til bydelene Fjell og Gulsko-gen.

Hadsel kommune i Nordland fylke har gjennom sin frikommunestatus og med bakgrunn i Melbu nærmiljøprosjekt etablert et eget hovedutvalg for lokalsamfunn, kultur, miljøvern og næringsutvikling (lokalutvikling). En hovedoppgave er å knytte lokalutvalgene nærmere den kommunale forvaltning og å opprette kommunika-



sjonslinjer mellom lokalsamfunnene og kommunale politiske organer, og samarbeid om ulike samvirkeløsninger, basert på kommunal og frivillig innsats.

I dette arbeidet er Nordland fylkeskommune en viktig faglig støttespiller. Arbeidet med å utvikle nye modeller for en helhetlig kommunalforvaltning som nyttiggjør seg lokal kunnskap trenger en samordnet veiledningstjeneste på fylkesnivået. Jf. virksomheten i Nordland fylkeskommune nedenfor.

5. I tillegg til kommuneforsøkene i fase 2, har SNU støttet et utviklingsprosjekt med *regional veiledning i Nordland fylkeskommune*. Hovedmålet med prosjektet er:

- å utvikle en tverretattlig veiledningstjeneste på fylkesnivå overfor kommuner og lokalsamfunn,
- å samordne støtten til det lokale utviklingsarbeidet.

Fylkesprosjektet har drevet kompetanseutvikling innad, bl.a. gjennom planlegging og prosjektarbeid. Gjennom prosjektet prøver fylket ut en ny og samordnet veilednings/støttefunksjon overfor 10 kommuner. Lokalt utviklingsarbeid og lokal planlegging stimuleres som ledd i en overordnet strategi for å skape velferd og vekst i befolkningen og stoppe utflyttingen til andre deler av landet. Lokalmiljøene forsøkes gjort til en ny ressurs for kommunene ved å stimulere til lokal organisering og større innsats om fellestiltak.

Arbeidsgruppen for prosjektet består av representanter fra 7 fylkeskommunale og statlige organer. Prosjektet ble avsluttet høsten 1989. Rapport fra prosjektet foreligger: "Samordnet veiledning og støtte til utviklingsarbeid i nærmiljø og lokalsamfunn". Nordland fylkeskommune, des. 89. Nordlandsforskning har stått for evaluering av prosjektet. Evalueringsrapporten er under utarbeiding.

Med utgangspunkt i erfaringene fra dette arbeidet vedtok fylkestinget i Nordland, mars 1989, et program for lokalsamfunnsutvikling i Nordland. Det tverrsektorielle veiledningsopplegget på fylkesnivået opprettes som en permanent veiledningstjeneste i saker som angår nærmiljø og lokalsamfunn. Kommunalavdelingen vil ha sekretariatsansvaret. Programmet skisserer også forslag til organisatoriske endringer i kommuneforvaltningen. Fylkeskommunen vil videreføre arbeidet for å styrke nærmiljø og lokalsamfunn. Viktige arbeidsfelt vil være:

- lokal organisering og forvaltning, modeller for organisering og drift av områderettet forvaltning, samspill mellom lokale organisasjoner og kommuner, samspill mellom institusjoner og nærmiljø,
- lokal planlegging som ledd i kommuneplan- og budsjettarbeid, med vekt på informasjon og beboermedvirkning,
- nærmiljø og tjenester, kombinasjon av lønnet og

frivillig innsats, bl.a. for å løse vedlikeholdsoppgaver og praktiske omsorgsoppgaver, - nærmiljø og sysselsetting, tiltak for å skape arbeidsplasser og ny næringsvirksomhet i lokalsamfunnet.

## 3.2 FORMIDLING AV ERFARINGER FRA FORSØKENE

### 3.2.1 Underutvalg for formidling.

1. Statens Nærmiljøutvalg skal i følge sitt mandat "ta initiativ til samordnet veiledning om planlegging og utvikling av nærmiljø; bidra til å koordinere informasjonsvirksomhet fra ulike offentlige etater om nærmiljøspørsmål."

I april 1987 ble det nedsatt et *underutvalg for formidling*, med representanter fra Fad, Kd, Kad, Md, Vegdirektoratet, Kommunenes Sentralforbund, Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Norges Velforbund, Samnemnda for studiearbeid og Norges Husmorforbund.

2. En plan for formidlingsarbeidet forelå i februar 1988. Arbeidet er organisert som et prosjekt med 3 års varighet. Mye av formidlingsarbeidet er bygget opp rundt informasjonssystemet "Bedre nærmiljøer" som er omtalt i kap. 1.

Målgrupper for formidlingsarbeidet er i første rekke kommuner og organisasjoner; men det sikter også mot

- allmenheten, skoleverket og frivillige organisasjoner, sentralt og lokalt
- offentlig forvaltning
- fagmiljøer (undervisnings- og forskningsinstitusjoner, og faglige foreninger).

### 3.2.2 Hovedområder i formidlingsarbeidet.

Formidlingsarbeidet er rettet mot følgende hovedområder:

#### Kontakt med samarbeidspartnere

1. Det er etablert et bredt nettverk, der de ulike organisasjonene kan informere sine lokalledd gjennom egne kanaler. Formidlingsutvalget har sørget for regelmessig og systematisk utveksling av informasjon, og drøfting av felles strategier og tiltak. Nye samarbeidspartnere og samarbeidsmåter vurderes løpende.

Spesielt kan det nevnes at Statens Nærmiljøutvalg som et ledd i sitt formidlingsarbeid har støttet ulike tiltak i regi av Norges Velforbund. Flere av disse har latt seg realisere gjennom bidrag også fra andre departementer som er representert i formidlingsutvalget.

- Det ble gitt støtte til utgivelse et eget temanr. av Velposten (4/87) om "Lokalt utviklingsarbeid". Bladet ble bl.a. sendt alle landets kommuner, velforeninger og grendelag.
- Miljøverndepartementet har i samarbeid med



Velforbundet gitt ut håndboka "Natur i nærmiljø - et verktøy for medvirkning i planleggingen av friluft- og aktivitetsområder".

- "Nærmiljøhåndboka" ble utgitt av Norges Velforbund våren -89 med støtte fra flere departementer og i samarbeid med Husmorforbundet, Samnemnda for studiearbeid og NBBL. Den trekker fram en rekke eksempler på kobling av offentlige og frivillige ressurser, og her finnes oppskrifter på aktuelle oppgaver, mobilisering, organisering, medvirkning og samarbeid.

2. I samband med grunnlovsjubileet våren -89 ble det etablert et samarbeid mellom Velforbundet og Aksjon mot hjemmeulykker om "Operasjon nærmiljø". Aksjonen ble støttet av Kad og Md. Kud bidro til å spre aksjonsmaterialet bl.a. til skolene.

3. Samnemnda for studiearbeid er fellesorgan for vokse nopplæring i 39 politiske, faglige, religiøse og ideelle organisasjoner. Organisasjonene som er medlemmer av Samnemnda, bidrar gjennom folkeopplysning og kulturarbeid til aktive lokalmiljøer. Et av målene for opplysningsorganisasjonene er at folk skal kunne ha innflytelse over sin egen situasjon, og kunne medvirke i utformingen av lokalsamfunnet. Med støtte fra Kud, Kad og SNU har Samnemnda igangsatt "Handlingsplan - Kurs for lokalmiljø" - et prosjekt over vel to år. Formålet er å utnytte studiearbeid som ledd i lokalsamfunnsutviklingen.

4. Samnemnda i Rogaland har sammen med fylkeskommunen, Stavanger Lærerhøgskole og fylkeskretsen av Kommunenes Sentralforbund startet "Lokalmiljø Rogaland". Prosjektet er planlagt over to år og støttes bl.a. av SNU. Formålet er aktivitet og tiltak som kan stimulere og initiere utviklingsarbeid for å styrke lokalmiljøet.

5. Noregs Ungdomslag vedtok på sitt årsmøte i 1988 at hovedsatsingsområdet for organisasjonen i 1989 skulle være nærmiljø. Aksjonen går under tittelen "Nærkampen" og har som formål å styrke lokalsamfunnene gjennom å skape et godt og allsidig kulturarbeid.

6. Utover samarbeidet med organisasjonslivet har det i formidlingsprosjektet vært et tett samarbeid med Kad og Fad om bl.a.:

- trafiksikre nærmiljøer (Aksjon Nærmiljø og Trafikk). Nærmere omtale i kap. 3.3
- bomiljøtiltak (Bolig- og miljøfornyelse i etterkrigstidas boligområder)
- utvikling av en informasjonspakke om "Samfunnsarbeid", som også Sos støtter
- barnehager i fellesbygg
- prosjektet "Barnets århundre?"

Eksempelene over har bidratt til samarbeid mellom det offentlige og det frivillige organisasjonsliv. En har

her fått fram tiltak/prosjekter av gjensidig nytte, til en akseptabel pris og tilpasset brukergruppens behov.

#### Basisinformasjon og serien "Bedre nærmiljøer"

7. I formidlingsarbeidet har en valgt å skille mellom basisinformasjon og avledet/tilpasset informasjon om forsøkene. Utarbeiding av basisinformasjon skjer i regi av SNU, mens den tilpassede informasjonen utarbeides av organisasjoner, institutter o.l. Det finnes to typer basisinformasjon fra forsøkene:

- Informasjonsmateriale som foreligger i en slik form at det må bearbeides for å nå flere målgrupper. Eksempler på dette er prosjektrapporter og evalueringsrapporter fra forskningsmiljøene. Disse er med noen unntak tilgjengelige via NIBR.
- Informasjonsmateriale som kan brukes direkte overfor målgruppene, det være seg kommuner eller organisasjoner. Dette kan være informasjonsblader, eksempelinformasjon, video/billedserier, studiemateriell, håndbøker o.l.

Som nevnt i kap. 1 har SNU opprettet en felles informasjonsserie for departementene i utvalget. Hovedmålet med denne er å gjøre det enkelt for brukerne å få tak i informasjon om nærmiljøspørsmål. I serien "Bedre nærmiljøer" inngår basisinformasjon som kan brukes direkte overfor målgruppene. Idag omfatter serien 33 informasjonsblader, 3 brosjyrer, 16 informasjonshefter og 11 videoprogrammer, jf. oversikt vedlegg 7.

#### Informasjonspakker

8. Innenfor enkelte viktige temagrupper, er det under utvikling informasjonspakker, med bl.a. prosjekteksempler, faglig veiledning og studieopplegg. Her kan både skriftlig, audiovisuell og muntlig informasjon inngå. Pakker som er påbegynt, er "utemiljø", "fellesbygg" og "samfunnsarbeid". Deler av pakkene vil være generelle, og beregnet på flere målgrupper, andre deler kan innrettes mot spesielle målgrupper. Pakkene kan være sammensatt av elementer fra ulike offentlige instanser, men også med bidrag fra organisasjonslivets informasjonsmateriale.

Hensikten er å gi brukerne av sentral informasjon et samlet tilbud for de mest aktuelle tiltakene. Utfordringen framover blir å utvikle idéer om og kartlegge behov for nye pakker og få til samfinansiering og felles markedsføring av materialet i pakkene.

#### Konferanser, kurs og kampanjer

9. Som et ledd i formidlingsarbeidet har SNU stått bak eller vært medarrangør i fem større konferanser:

- "Bydelshus", 1985
- "Mot en ny kommunekultur?", 1987
- "Lokalt utviklingsarbeid i Nordland", 1987
- "Nærmiljø som kommunal ressurs", 1988
- "Lokalsamfunn som motor i distriktpolitikken", 1990.



Fra tre av konferansene foreligger det fyldige rapporter utgitt i utvalgets regi, jf. vedlegg 7 og 8.

Videre har underutvalget for formidling deltatt i planlegging, gjennomføring og oppfølging av ytterligere tre landskonferanser, fire fylkeskonferanser og to kommunale konferanser i regi av kommuner, fylker og organisasjoner.

I februar 1990 ble det i samarbeid med Nordland fylkeskommune, Kom og Md arrangert en konferanse om lokalsamfunnsutvikling og distriktpolitikk i Bodø. Det er et behov for at kommuner og fylker arrangerer flere slike konferanser med lokalt utviklingsarbeid som tema.

### 3.2.3 Arbeidsgruppe møtesteder

1. I formidlingsarbeidet har åpne *møtesteder* i nærmiljø og lokalsamfunn blitt viet spesiell oppmerksomhet. Hensikten har vært å stimulere lokalsamfunn til å etablere fellesbygg og møtesteder. Dette var også det tiltaket flest prosjekter var opptatt av i fase 1. For bl.a. å få ressursene til å strekke til, er det nødvendig å videreutvikle sambruk/flerbruk av bygninger i lokalmiljøet. Det har også vært et ønske å stimulere til bruk av bevaringsverdige bygningsmiljøer.

2. En egen "Arbeidsgruppe møtesteder", med representanter fra Fad, Kd, Md, Husbanken, Kommunenes Sentralforbund og Grunnskolerådet har arbeidet med dette temaet, bl.a. ved behandling av SNU-rapport "Felleshus" (Søholt 1988). Gruppen har bidratt til samfinansiering av en video om grendehus og bydelshus, et prosjekt om planlegging, bruk og samordning av møtesteder i Aurskog/Høland, og til et forskningsprosjekt om barnehage i samordnede anlegg (SINTEF). Gruppen er videre i gang med å utgi en oversiktsbrosjyre for informasjon om felleshus, og med å utvikle en informasjonspakke med samme tema.

Et viktig premiss for arbeidet med felleshus er de finansieringsordninger som finnes for etablering av ulike typer fellesbygg og institusjoner i lokalsamfunnet. Gruppen har drøftet utvikling av låne- og tilskuddsordninger for investeringer, jf. forslag i kap. 5.3.

### 3.3 SAMORDNING AV SØKNADER FRA ORGANISASJONER OG KOMMUNER RETTET MOT FLERE DEPARTEMENTER

1. Erfaring viser at lokale initiativ og tiltak ofte er

tverrsektorielle og krever en helhetlig og samlet behandling på de ulike forvaltningsnivåene. For eksempel angår tiltak for barn og unge en rekke sektorer som fritidssektoren/ kultursektoren, skolesektoren, helse- og sosialsektoren og teknisk sektor. På sentralnivået gjelder dette i hovedsak følgende departementer: Ffd, Ufd, Sos, Kd og Md. Flere av de statlige tilskottsordningene, både på investering/lån og til lokalforsøksvirksomhet, jf. oversikt i kap 5.3, forvaltes av ulike departementer.

2. Etter at Statens Nærmiljøutvalg fikk et eget sekretariat, er det blitt mulig å legge større vekt på å samordne initiativ og søknader fra kommuner og ulike organisasjoner. Eksempler på dette er:

- Aksjon Nærmiljø og Trafikk
- felleshus/flerbrukshus
- samarbeidsmodeller mellom kommuner og lokale organisasjoner

3. Våren 1988 ble "Aksjon Nærmiljø og Trafikk" etablert med et eget sekretariat, styre og sakkyndig råd. Forarbeidet tok til alt i 1986. Bak aksjonen stod sju frivillige organisasjoner med tilsammen mer enn 200 000 medlemmer. I løpet av aksjonens første år har ytterligere to organisasjoner sluttet seg til den. Formålet er å sikre at hensynet til barns oppvekstmiljø, bomiljø, nærmiljø, myke trafikanter og kollektivtrafikanter blir bedre ivaretatt i samferdselspolitikken. Aksjonen er i første omgang avgrenset til tre år f.o.m. 1988.

I 1987 bevilget Md kr 100 000 til aksjonens forberedende planlegging. Samme høst fremmet organisasjonene søknad om støtte for hele aksjonsperioden til seks departementer. Statens Nærmiljøutvalg fikk i oppgave å koordinere søknadsbehandlingen. Utvalget støttet aksjonens formål og oppfordret Fad, Jd, Kad, Md, Sd og Sos til å se positivt på søknadene. SNU anbefalte at Md og Sd i fellesskap skulle følge opp den videre søknadsbehandlingen. Resultatet ble at aksjonen fikk en samlet støtte på kr 670 000 for 1988. Søknaden for 1989 ble undergitt tilsvarende behandling og førte til en støtte på i alt kr 700 000 totalt i 1989. Md deltar med en observatør i aksjonens styre, og koordinerer kontakten med departementene gjennom nærmiljøsekretariatet.

4. Felles drøftinger av konkrete søknader/tiltak som angår flere departementer, er en relativt tidkrevende arbeidsprosess for det enkelte departement. Det er på sentralt hold behov for en gjennomgang av de administrative rutiner for tverrsektorielle tiltak. Det vises for øvrig til kap. 5.



FORSIAG TIL VIDERE SÆTNING I NÆRMILJØPOLITIKKEN

DEL II

RÅD OG ANBEFALINGER

...de til hovedindsatsen. I udvalgte byggerier kan der være behov for særlige foranstaltninger for at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft. Det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft. Det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft.

4.1.1. Havn og havne  
I havne og havneområder er der behov for særlige foranstaltninger for at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft. Det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft. Det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft.

4.1.2. Industri og håndværk  
I industri og håndværksområder er der behov for særlige foranstaltninger for at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft. Det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft. Det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår forurening af grundet og luft.



## KAPITTEL 4

## FORSLAG TIL VIDERE SATSING I NÆRMILJØPOLITIKKEN

### 4.1 INNLEDNING

1. Gjennom St.meld. nr. 16 (1979-80) "Bedre nærmiljøer" og Regjeringenes langtidsprogrammer for 1980-årene har det overordnede målet for nærmiljøpolitikken vært å gjøre nærmiljøet og lokalsamfunnet godt å vokse opp i og å leve i for alle grupper.

Nærmiljøpolitikken har som mål at ulike *lokalsamfunn kan fungere som en helhet*, der boligområdene er tilpasset alle aldersgrupper og husholdstyper, tilrettelagt for funksjonshemmede og eldre, der det finnes tjeneste-, kultur- og fritidstilbud for flest mulig, og der de fysiske omgivelsene er slik at de innbyr til aktivitet og samvær. Målet er å legge forholdene best mulig til rette for utvikling av et fysisk og sosialt miljø der ulike grupper omgås hverandre på en naturlig måte.

2. Det kreves en *helhetlig politikk* med nærmiljø/lokalsamfunnskonsekvenser for øyet for å oppnå dette. Det er i nærmiljøene en kan se hvordan summen av forvaltnings- og planvedtak "slår ut" - det er der konsekvensene utgjør en helhet og viser seg i folks liv. Derfor er det en viktig oppgave å arbeide for en mer helhetlig tenking i politikk og forvaltning på alle nivåer, ikke minst i kommunene.

Offentlige, private og lokale ressurser bør samordnes bedre. Nærmiljøpolitikken kan bidra til å utløse lokale ressurser og egeninnsats slik at flere oppgaver kan løses lokalt uten at det betyr en økt belastning på offentlige budsjetter.

Livskraftige lokalsamfunn er også avhengig av trygge arbeidsplasser. Næringsutvikling er derfor viktig for å skape levende lokalsamfunn. Dette gjelder spesielt i distriktene. I mindre distriktskommuner kan næringsutviklingen ofte bli en integrert del av et helhetlig nærmiljø- og stedsutviklingsarbeid. I det videre arbeidet er det derfor en utfordring å få til et nærmere samarbeid om miljø- og næringsutvikling.

3. Mange vil hevde at vi i dagens samfunn står overfor *store utfordringer*: tendensen til oppløsning av fellesskapet og økende miljøproblemer. Nærmiljøpolitikken er ett av flere bidrag som samfunnet kan møte disse utfordringene med. De to innsatsområdene som beskrives nedenfor:

- oppvekstmiljø og omsorgsoppgaver
- miljøvern og fysiske kvaliteter

er to ulike innfallsvinkler i nærmiljøpolitikken. De griper inn i hverandre og må ses i sammenheng. Statens Nærmiljøutvalg foreslår at den statlige innsatsen i nærmiljøpolitikken de nærmeste årene konsentreres om

disse to hovedområdene. Utvalget bygger her i hovedsak på erfaringene fra forsøksvirksomheten som er omtalt i kap. 2. Det vises forøvrig til kap. 5.1 om utvikling av velferdsgoder gjennom satsing på nærmiljø og lokalsamfunn.

Oppgavene vi står overfor er mange. Derfor er det viktig å konsentrere innsats og ressurser mot noen hovedfelt som kan bidra til bedre miljø og hverdagsliv og forebygge sosiale og helsemessige problemer.

Nærmiljøforsøkene har vist at befolkningen er interressert i å verne om og utvikle de fysiske miljøkvalitetene i sine omgivelser, og å legge til rette felles aktiviteter og tjenester. Miljøpakkene som Md har tatt initiativ til i 6 byområder viser også hvor lett lokalbefolkningen kan la seg mobilisere om fysiske forbedringstiltak. De foreslåtte områdene burde derfor egne seg som et samarbeidsfelt mellom frivillige krefter i lokalsamfunnet og offentlige myndigheter. Utvalget gir i kap. 5 anbefalinger om hvordan stat, fylke og kommuner samlet kan bidra til en *ny giv i lokalsamfunnet*. En slik satsing vil være et viktig bidrag til det program for miljørettet og forebyggende helsevern som Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund samarbeider om.

### 4.2 OPPVEKSTMILJØ OG OMSORGS- OPPGAVER

Nærmiljøet er viktig for de fleste grupper, men kanskje aller viktigst for barn og eldre. Unge er en mobil gruppe der nærmiljøet er en av flere sosiale arenaer. Grupper med funksjonshemninger kan ha sosiale behov og omsorgsbehov som kan dekkes best i nærmiljøet. Det dreier seg både om den alminnelige kontakt mennesker imellom og om offentlige og praktiske ytelser av forskjellig slag (skoler, barnehager, nærbutikk, sosial tjenesteyting o.l.).

#### 4.2.1 Barn og unge

1. Dagens befolkningsstruktur er i hovedsak bygget opp med *små hushold* - det er små søskengrupper, mange enebarn og mange eneforeldre. Det nære nettverket av "familiebundne omsorgspersoner" er skrumpet inn. Stadig flere småbarnsforeldre er yrkesaktive. Lange arbeidsdager og lokalisering av arbeidsplasser som krever lange reiser, gjør at det blir mindre tid igjen til samvær og omsorg i familien.

2. Levende oppvekstmiljøer forutsetter at *barn og unge* kan delta aktivt og ta ansvar i hjemmet, i skolen og i nærmiljøet. På mange områder har barn og unge gode muligheter for å delta i utformingen av sitt eget opp-