NY GIV I NÆRMILJØ OG LOKAL-SAMFUNN

BEDRE NÆRMILJØER

FORSØK I NÆRMILJØ • RAPPORT OG ANBEFALINGER FRA

STATENS NÆRMILJØUTVALG

NY GIV I NÆRMILJØ OG LOKAL-SAMFUNN

BEDRE NÆRMILJØER

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 nærmiljøforsøkenes 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 evalueringsrapporterog 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/MILJØVERNMINISTEREN
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 Forsøkenes innhold
2.1.3 Forsøkenes 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 Felleshus
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 = Justisdepartemente
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 byggforskingsinstitutt
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

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 anvar 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 møtesteder. 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 oppgavetypene.

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 "entrepenører" 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 felleshus
- 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 beskjeden 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 målbare 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 nedenfra, 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/kretsstyrer 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 tverretatlig 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 offentlig 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 temagrupper 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 møtesteder", 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 NÆRMILJØ-POLITIKKEN.

4.1 Helhetlig tenking

Gjennom St.meld. nr. 16 (1979-80) Bedre nærmiljøer og flere langtidsprogram for 1980-årene har det overordnete 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 to store utfordringer: tendensen til oppløsing 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/informasjon. 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 boligbebyggelse
- 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 brukertilpasst veiledning og praktiske løsninger som kan forbedre nærmiljøene og folks hverdagsliv. Kommunenes 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. SNUs 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 politikkutvikling, 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 sektorovergripende. 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.

DEL II

RÅD OG ANBEFALINGER

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 overordnete 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 *to 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 interessert 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 OMSORGSOPPGAVER

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-

vekstmiljø når forutsetningene blir lagt til rette for det. Den innsatsen som barn og unge står for, med barnepass, husarbeid og hjelp til eldre er fortsatt viktig for hjemmet og for nærmiljøet. Barn og unge kan, etter hvert som de blir eldre, få et større og klarere ansvar for viktige oppgaver i nærmiljøet og også på skolen. Barn og unge kan være en ressurs i nærmiljøet.

3. Erfaringene fra m.a. Krokane-forsøket viser at der ungdommen selv får mulighet til å utforme sine fritidsaktiviteter og til å stå medansvarlig for den daglige driften øker engasjementet og deltakelsen. Dette forutsetter en aktiv *kommunal tilrettelegging* slik at ungdom selv kan ta større ansvar.

Disse erfaringene er også nedfelt i Regjeringens langtidsprogram 1990-93, St. meld. nr. 4 (1988-89):

> "Gode og trygge nærmiljøer er også viktige for å forebygge sosiale problemer og adferdsvansker i oppveksten. Når nærmiljøene fungerer godt, kan de bidra til at færre barn og unge kommer i drift. De lokale fellesskapene i nærmiljøene kan forebygge sosiale problemer ved at de gir muligheter både til at barna og de unge kan medvirke, og til å stille krav til dem om ansvar. Denne forbyggende oppgaven kan vanskelig løses gjennom offentlige tiltak og tjenester alene". (s. 147-148).

4. *Skolen* er en spesielt viktig "nærmiljøinstitusjon". Skole finnes i de fleste lokalsamfunn, og den spiller en stor rolle i alle barns oppvekst. Skolen har både "oppdrager"- og "omsorgs"- funksjoner i tillegg til å være læresteder. Det er derfor av stor betydning hvordan skolen fungerer, hvilket innhold den har og hvordan den inngår i samspillet med omgivelsene omkring. En sterkere satsing på skolen, med utbygging av et aktivitetstilbud utenom skoletid, vil være et gode både for barna selv, for familiene og for nærmiljøet. Dette kan omfatte alle klassetrinn i grunnskolen. Det kan også omfatte tilbud organisert i tilknytning til skolen, f.eks. fritidsvirksomhet for barn og unge (praktiske aktiviteter, lek, kulturtilbud o.l.). Forholdet skole - nærmiljø er drøftet nærmere i "Innstilling fra arbeidsgruppe om nærmiljø - skole - oppvekstmiljø", Nærmiljøsekretariatet 1988 og "Idénotat om skoleverkets tilknytning til frikommuneforsøkene", SSU 1986.

4.2.2 Eldre

Andelen eldre øker i befolkningen. De eldre utgjør en betydelig *ressurs* ettersom mange er friske og ønsker å delta i samfunnslivet, men det er også et økt behov for eldreomsorg. På mange måter er det et paradoks i vårt samfunn på dette området: Mange er ensomme. En rekke oppgaver står uløste, bl.a. det kontakt og omsorgsbehovet en rekke mennesker har, samtidig som grupper har vansker med å finne meningsfull beskjeftigelse. Det er derfor en hovedutfordring å koble behov og ressurser, og legge til rette for et best mulig sosialt nettverk, aktiviteter og et best mulig tjenesteapparat i lokalsamfunnene. Tiltak for eldre bør i større grad ses i forhold til andre tjenester og aktiviteter i lokalsamfunnet. På denne måten kan en lettere dekke flere gruppers behov.

4.2.3 Bedre samordning av oppvekst- og omsorgsoppgaver i lokalsamfunnet

1. En hovedutfordring er å utvikle et best mulig *samlet tjenestetilbud* for de ulike brukergruppene i lokalsamfunnet. Kommunene må forbedre og videreutvikle sin egen virksomhet og legge bedre til rette for samarbeid med lokalbefolkningen og organisasjonene. Dette er først og fremst en utfordring for kommunene. En rekke av oppgavene som er skissert her kan ikke løses gjennom det offentlige apparatet alene. Kommunene må legge til rette forholdene for et samvirke mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Medansvar for fellesskapet er en utfordring for hver enkelt.

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.

2. Innsatsen på dette feltet er i stor utstrekning knyttet til *institusjonene i lokalsamfunnet* (skoler, barnehager, helseinstitusjoner, fritidsklubb, bibliotek, kulturhus, kirke- og menighetshus osv.). Gjennom å se hele spekteret av institusjoner og tjenester som en helhet - og i en viss utstrekning samordne virksomheten, kan en rekke fordeler oppnås:

- Ressursene kan utnyttes bedre, f.eks.: gjennom "samdrift"/samlokalisering, enten slik at ulike institusjoner bruker lokalene til ulike tider (barnehage om dagen, forsamlingshus, eldresenter o.l. om kvelden), eller slik at visse lokaler er felles for flere institusjoner (kjøkken, kontor, aktivitetsrom av ulike slag o.l.).
- ulike aldersgruppers behov kan ses i sammenheng, og befolkningen kan gis et bedre helhetstilbud,
- det kan skapes bedre kontakt mellom befolkningsgrupper/aldersgrupper gjennom felles arrangementer og gjensidig tjenesteyting. Barn, unge og eldre kan være til nytte for hverandre.

Institusjonene bør i størst mulig utstrekning "åpnes" mot nærmiljøet, f.eks. gjennom å åpne aldersboligenes kantine eller knytte undervisning i skolen til forhold i lokalsamfunnet, f.eks. til bedrifter og andre lokale tjenester. Skolekjøkkenet kan knyttes til kafé, spesialrom til foreningsliv, funksjonshemmede og eldre i nærmiljøet kan delta i undervisning, barnehage, ungdomsklubb eller omsorgsarbeid.

3. *Samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner* om lokale tiltak og virksomheter kan bedre tjenestetilbudet, bedre tryggheten og trivselen og skape kontakt mellom folk. Flere oppgaver kan være godt egnet for samarbeid etter avtale mellom offentlige organer og frivillige, eller utføres av lokale organisasjoner alene. Eksempler på dette er:

- etablering av lokal "vaktmestertjeneste" for eldre og andre som trenger hjelp. En slik ordning kan koordineres med tilsyns-/vaktmesterordning for institusjoner eller borettslag på stedet, eller være frittstående,
- lokale ledsager- og transporttjenester for eldre og funksjonshemmede - i samarbeid mellom offentlige og frivillige organisasjoner, f.eks. i avtale med velforeningen eller fritidsklubbens motorgruppe,
- nærmiljøverksted/jobbsentral for unge, eldre og funksjonshemmede som kan ta små, lokale oppdrag og samtidig være et aktivitetssenter,
- kafedrift i grendehus, bydelshus e.l. etter avtale mellom frivillige organisasjoner og private eller i kombinasjon med bedriftens eller sykehjemmets kantine,
- tiltak som kan samle alle aldersgrupper, f.eks. på merkedager eller årlige begivenheter som 17. mai, St.Hans, bydelsdager, karneval, juletretenning, skirenn o.l.,
- skolen og nærmiljøet kan også inngå i et samarbeid der det elevene produserer i skoletiden kan nyttiggjøres av ulike instanser og til felles beste.

Nye og utradisjonelle tiltak oppstår ikke av seg selv, men må arbeides fram gjennom et *områderettet og lokalt tilpasset utviklingsarbeid*. Målet er at barn og unge gis en trygg og stimulerende oppvekst, "en aktiv alderdom" blir noe å se fram til, og et allsidig aktivitets- og omsorgstilbud finnes på stedet. For å oppnå dette må det etableres en tverrsektoriell forvaltningspraksis som sikter mot helhet og sammenheng i lokalsamfunnet, ikke bare mot enkelte grupper. Se f.ø. anbefaling i pkt. 2.4.3 og pkt. 5.2.1.

4.3 MILJØVERN OG FYSISKE KVALITETER

1. De fysiske kvalitetene i nærmiljø og lokalsamfunn omfatter både naturforhold og de menneskeskapte omgivelsene som bygninger, plasser, veger o.l. Til sammen gir disse omgivelsene lokalhistorisk bakgrunn og ramme for befolkningens trygghet, trivsel og utfoldelsesmuligheter. Ikke minst er de fysiske omgivelsene en viktig del av barnas og de unges oppvekstmiljø. De fysiske omgivelsene er også med på å integrere eller utelukke funksjonshemmede fra miljøet.

Med et utbyggingspress, særlig i og rundt byer og tettsteder, blir i mange tilfeller det fysiske miljøet dårligere. Bolignære friluftsområder og andre "grønne lunger" forsvinner, trafikk skaper både utrygghet, barrierer, støy og forurensningsproblemer. Kulturlandskap og kulturminner forsvinner eller forringes. Her er utfordringene store både i eksisterende og nye områder.

I spredtbygd strøk og utkantområdene vil det også være behov for fysiske forbedringstiltak, sammen med satsing på næringsutvikling, kulturtilbud og tjenesteyting. Utfordringen både i byområder og spredtbygde strøk vil være å forvalte naturressursene, landskap og miljø på en slik måte at verdier ikke går tapt.

Det er behov for en *helhetlig oversiktsplanlegging* av nye boligområder og utbyggingstiltak med tanke på å utvikle levende lokalsamfunn. I helhetlig planlegging inngår samordnet areal-, veg- og transportplanlegging. Det omfatter også god lokalisering av arealer for boliger, næring, service og fellesanlegg, og en samlet tilrettelegging av tjeneste- og omsorgstilbudet, jf. kap. 4.2.

2. Uteområder til friluftsliv, lek og rekreasjon må sikres fra starten. Utforming, plassering og bruk av bygninger og anlegg bør muliggjøre lokale aktiviteter, fellesskap og en god hverdagsorganisering. I denne planleggingen er det også viktig å tilrettelegge for funksjonshemmede og eldre som trenger hjelp og omsorg. Et godt utbygget omsorgs- og tjenestetilbud i nærmiljøet vil kunne avlaste behovet for kostbare institusjonsløsninger og gjøre det mulig for mange hjelpetrengende å bli boende i egen bolig.

Planleggingen av selve boligene bør tilrettelegge for en variert befolkningssammensetning, gjennom en blanding av forskjellige boligtyper for ulike hushold. Dersom det bygges kategoribebyggelse for ulike grupper bør slike anlegg ikke bli store i omfang, og integreres i lokalmiljøet. Videre bør det vises varsomhet ved tilvisninger av boliger for spesielle grupper.

I eldre boligområder og tettbebyggelse er det ofte behov for forbedring av det fysiske miljøet - boligfornyelse, felleslokaler, skjerming mot trafikk, opparbeiding av park/løkke/lekeplass, beplantning osv.

3. *Fysisk planlegging* (arealplanlegging og enkeltsaksbehandling) er et viktig redskap for å *sikre de fysiske miljøkvalitetene både i nye og eksisterende områder*. For spesielt å sikre barnas og de unges interesser i planleggingen, har Regjeringen gitt "rikspolitiske retningslinjer" etter plan- og bygningsloven (dvs. statlige retningslinjer for hvordan kommunene bør ivareta barns og unges interesser). Disse retningslinjene må følges opp i den praktiske planleggingen i kommunene og i fylkeskommunenes veiledningsoppgaver. En innsats for å bedre det fysiske miljøet vil særlig omfatte de tre områdene:

- trafikk og utearealer
- miljøvern i nærmiljø
- felles bygg og møtesteder

4. *Trafikk* er kanskje det miljøproblemet som de fleste lokalsamfunn lider under. Det er den viktigste årsaken til at *utearealenes kvalitet* og bruksverdi reduseres og at forurensingene øker.

Gjennom arealplanleggingen må transportbehovet reduseres ved å sørge for at tjenesteyting og andre virksomheter som befolkningen nytter ofte (f.eks. butikk, skoler og barnehager), lokaliseres nær boligområdene eller til lokale sentra. Ved at lokale tilbud og aktiviteter styrkes, kan det bli mindre nødvendig å bruke bil. Økt sykkel-/fotgjengertrafikk bør stimuleres. Det belaster ikke det fysiske miljøet og fremmer trafikksikkerhet og helse.

Kollektivtransport bør styrkes som ledd i en samlet planlegging av utbyggingsmønster og transport. I byområder og tettbebyggelse må utbyggingen av gang- / sykkel- og turvegnettet være så omfattende at det utgjør et sammehengende system mellom bolig, fellestjenester og nære friområder. Gater, veger og holdeplasser bør tilrettelegges slik at de kan benyttes av bevegelses- og orienteringshemmede.

Gode utearealer må utvikles gjennom samlet miljøforbedring, f.eks. ved trafikksanering og støyskjerming som grunnlag for å sikre andre kvaliteter i utemiljøet.

I St.meld. nr. 4 (1988-89) Langtidsprogrammet 1990-93 og i St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling, går det fram at regjeringen vil sette i verk et utviklingsprogram for trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer. Hensikten er særlig å forbedre oppvekstmiljøet for barn og unge. Dessuten tar en sikte på å styrke det forebyggende helsearbeidet mot miljøulemper og trafikkulykker.

5. *Miljøvern i nærmiljøet* er viktig både for å oppnå miljøforbedringer på kort sikt, og for å bidra til positive miljøholdninger og en mer miljøvennlig praksis for den enkelte. En del tiltak vil kunne drives av frivillige krefter alene, andre vil i større grad måtte hvile på kommunen og næringslivet. Viktige miljøverntiltak som kan organiseres eller drives fram fra lokalt hold, er f.eks.:

- utbygging av gang/sykkel/turveger, etablering av naturstier,
- sikring, beplantning og vedlikehold av allment tilgjengelige grøntområder (naturområder, parker, løkker)
- kultivering av vann og vassdrag, utsetting av fisk,
- energiøkonomisering (ENØK) i boliger og institusjoner,
- registrering og vern av kulturminner og bevaringsverdig bebyggelse,
- innsamlingsordninger for resirkulering av avfall, kildesortering i husstander m.v.,
- innsamling av farlig avfall, batterier, maling o.l. Lokal påpasselighet med utslipp og miljøfarlige produkter,
- registrering og overvåking av miljøforhold i lokalsamfunnet.

Et større antall mennesker kan bringes inn i praktisk miljøvernarbeid gjennom de frivillige organisasjonene og lokal mobilisering. Jf. St. meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling, s. 145. Skolens medvirkning i form av informasjon, miljøregistreringer, deltaking i lokal planlegging og i praktiske miljøprosjekter er viktig i denne sammenheng. Barnehager og skoler har et spesielt ansvar for at barn og unge lærer naturforståelse og miljøbevissthet.

I tilknytning til"Alternativ Framtid" (Framtiden i våre hender m.fl.) er det etablert en idébank som kan fungere som støtte for det lokale miljøvernarbeidet. For å støtte opp om lokale initiativ, vil det være nødvendig å yte en viss grad av økonomisk bistand fra sentralt hold, f.eks. fordelt gjennom fylkeskommunene (jf. kap. 5.3).

6. Det mangler ofte gode *møtesteder i lokalsamfunnene*. Naturlige ute-møtesteder er i mange tilfeller skjemmet av trafikk og vanstell, og innendørs møtesteder er lite utbygd. Lokale møtesteder kan være grendehus/bydelshus/kulturbygg, som rommer både tilbud som er åpne for alle (kafé, bibliotek, kultur- og fritidstilbud) og møtelokaler for foreningslivet. Det kan også være skoler eller lokaler for annen tjenesteyting i offentlig regi, og det kan være utleielokaler for forskjellige arrangementer.

Det er hensiktsmessig å se på hele lokalsamfunnets "fellesbehov" for bygninger når institusjoner planlegges, slik at lokaler for flest mulig av kommunens og organisasjonenes funksjoner og behov kan planlegges under ett (jf. også kap. 4.2.3). I dag må en benytte flere statlige finansieringsordninger for å få til fellesbygg i lokalsamfunnene med flerfunksjonsløsninger. Det er behov for at låne- og tilskuddsordningene i større grad legges til rette for fellesbygg og sambruk/flerfunksjonsløsninger. Utvalget drøfter dette nærmere i kap 5.3.

7. *Tiltakene må ses i sammenheng lokalt*. Endring og utvikling av de fysiske omgivelser er i praksis en vanskelig og tidkrevende prosess: Ansvaret er delt på flere eiere og etater, og kommunene har som regel begrenset kapasitet til å gå inn med plan- og forbedringstiltak i det enkelte lokalsamfunn. De lokale organisasjonene har på sin side små ressurser og for liten kunnskap om offentlig planlegging og forvaltning. Endrings- og forbedringstiltak blir derfor svært marginale, bortsett fra i områder der det er tilrettelagt for lokale plan- og utviklingsprosjekter; slik vi har eksempler på i prosjektene med forbedringsplanlegging i etterkrigstidas boligområder eller større nærmiljøprosjekter.

Tiltak for å få fortgang i utviklingen av de fysiske miljøkvaliteter og forbedring av oppvekstmiljøet m.v. er foreslått i kap. 5.

8. En samlet satsing på oppvekst- og omsorgsoppgavene i nærmiljøet samt vektlegging av miljøvern og fysiske kvaliteter, gjennom en mer helhetlig planleggingsstrategi, kan *fungere forebyggende* både overfor

unge og eldre.

Flere undersøkelser, både her i landet og i andre land, viser at kontakt og tilhørighet er viktig for god helse.

Derfor er et godt fungerende nærmiljø av stor betydning i forebyggende arbeid, både når det gjelder psykisk og fysisk helse, i barnevernet, i forbindelse med alkohol og stoffmisbruk, forebygging av ulykker, for å nevne eksempler innenfor viktige arbeidsfelter der vi står foran uløste opgaver.

Det er i nærmiljøet at vi kan få til bedre fungerende *sosial nettverk* og utforme *bomiljøene* slik at de kan gi grunnlag nettopp for kontakt og tilhørighet.

9. Et annet viktig begrep er *sosial forankring*, som innbefatter tilknytning gjennom sosialt nettverk, engasjement både i frivillige organisasjoner og i det offentlige liv. Dette er viktig for å motvirke passivitet og resignasjon, en god sosial forankring er dermed et godt vern for helsen.

Attraktive tilbud for barn/unge i nærmiljøet vil bety at disse gruppene i større grad vil kunne benytte seg av disse tiltakene og dermed knytte seg sterkere til sitt nærmiljø. Erfaringer tilsier at "kontrollmekanismene" er langt sterkere i et kjent miljø enn i miljøer der en ikke har noen tilhørighet. Dette betyr m.a. at aktivitetstilbud i nærmiljøet kan virke preventivt i det forebyggende barne- og ungdomsarbeidet.

10. Erfaringer fra nærmiljøforsøkene viser at arbeidet med ungdom i felleshus også har konsentrert seg om utsatte ungdomsgrupper (Krokane, Fjell, Kampen, Søbstadmyra). I hvor stor grad enkelte ungdommer ville kunne bli "klienter" er selvsagt umulig å si noe konkret om. Likevel er det grunn til å ta med i denne sammenheng at kommunene f.eks. må betale kr 2.100 (1989) pr. døgn for en behandlingsplass på Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri. Det er hevet over tvil at satsing på det forebyggende arbeidet koster langt mindre enn ulike behandlingsopplegg - dette målt i kroner. I tillegg kommer selvsagt de menneskelige og sosiale belastningene "drop out" medfører.

Lokale møtesteder som grendehus/bydelshus/ kulturbygg kan romme aktiviteter som kafé, bibliotek, kultur- og fritidstilbud, vaktmestertjenester og alarmsystemer samt møtelokaler for foreningslivet. Den betydning disse sosiale aktivitetene har for eldre mennesker i nærmiljøet er vanskelig å måle, men kostnadene ved slike tiltak trenger ikke å være store. F.eks. påpeker personalet i Prestestien miljøleilighet: "at de eldre kan bli boende hjemme 3 år lengre før de evt. må på institusjon om de får opprettholde tilbudet til de eldre. Tilbudet i Prestestien koster kommunen kr 75,- pr. døgn pr. bruker (2.250 pr. måned) i 1988." (Søholt 1988 s. 125).

Tallene nevnt foran er vanskelig generaliserbare, men de skulle indikere klart at å bygge ut det lokale tjeneste- og aktivitetstilbudet vil skape sosiale nettverk som vil være til hjelp også for eldre. Ensomhet er ofte en stor belastning for eldre mennesker.

For å kunne gi mer entydige og sikre svar må det gjøres mer grunnleggende studier. Evalueringen av fase 2-forsøkene vil vektlegge ressursinnsatsen i nærmiljøforsøkene samt den betydning tiltakene har for de ulike brukergruppene.

KAPITTEL 5

ANBEFALINGER FRA STATENS NÆRMILJØUTVALG

5.1 Utvikling av velferdsgoder gjennom satsing på nærmiljø og lokalsamfunn.

1. SNU har i kap. 4 foreslått to innsatsområder i nærmiljøpolitikken:

- oppvekstmiljø og omsorgsoppgaver
- miljøvern og fysiske kvaliteter

Dette forslaget må også ses som et ledd i en sterkere vektlegging av miljørettet helsevern.Tiltak på disse områdene griper sterkt inn i hverandre og må vurderes samlet i det enkelte lokalsamfunn. SNU 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 miljøvern-tiltak. Her vil både organisasjonene, kommunene, fylket og staten ha viktige oppgaver. Bedre samordning, nye virkemidler og nye samarbeidsformer må utvikles på flere nivåer. Det er dette Statens Nærmiljøutvalg fremmer forslag om i kap. 5. For to av forslagene har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

2. Fra politisk og ulike faglige hold er det en økende erkjennelse av at skal velferdsgodene ivaretas og videreutvikles, må det tenkes og handles alternativt sett i forhold til nåværende ordninger. Det blir m.a. påpekt at det offentlige alene - gjennom offentlige midler - ikke kan imøtekomme og løse alle de oppgaver og utfordringer en står overfor i framtida. Alternative løsninger for opprettholdelsen av velferdsgodene vil tvinge seg fram av rein nødvendighet.

3. Utfordringer fra sektorpolitiske områder som eldreomsorg, oppvekstmiljø, skoleutvikling, HVPU-reform, kriminalitetsforebyggende arbeid og miljørettet helsevern retter seg mer og mer inn mot lokalsamfunnet. Det er i lokalsamfunnet en i større grad må finne nye løsninger, ikke nødvendigvis gjennom fortsatt å øke bevilgninger til og gjennom de ulike sektorene. Staten må i samarbeid med kommunene spille en viktig rolle i å fremme lokalt utviklingsarbeid og finne helhetlige løsninger.

4. I Langtidsprogrammet 1990-93, St.meld. nr. 4 (1988-89) heter det:

> "Lokale samvirketiltak og frivillige organisasjoner spiller en sentral rolle i utviklingen av velferdssamfunnet." s. 55.

I det politiske grunnlag (1989) for regjeringen utgått av H, Kr.F, og Sp heter det m.a:

> "Det vil bli lagt vekt på å fremme et vel ferdssamfunn hvor den enkelte opplever tilhørighet og medansvar gjennom familie, nærmiljø og frivillig engasjement. Frivillige organisasjoner må stimuleres i det arbeidet de har påtatt seg til samfunnets beste".

Erfaringer fra nærmiljøforsøkene viser behovet for å utvikle nye samarbeidsmodeller mellom kommunal og lokal virksomhet der de frivillige organisasjoner er naturlige samarbeidspartnere. Kommunene har et hovedansvar, men de frivillige organisasjonene representerer en ressurs som er viktig. Erfaringer fra lokalt utviklingsarbeid viser at offentlig støtte utløser deltaking og betydelige lokale ressurser særlig gjennom dugnadsinnsats og investeringer i felles tiltak. I praksis kan en tenke seg samvirkeløsninger både på investerings- og driftssiden, f.eks. gjennom egne områdeforvaltninger som ivaretar mye av de daglige tjenester et lokalsamfunn trenger. Dette forutsetter en klar grenseoppgang og faste avtaler som definerer det frivillige og det offentliges ansvar.

5. Ved at en fra politisk og ulike faghold retter blikket mot de frivillige organisasjoners og lokalsamfunnets betydning for utviklingen av velferdssamfunnet, forutsettes det sterke og levende lokalsamfunn. Slike lokalsamfunn må inneholde både et forebyggende/oppgaveløsende og et sjølutviklende aspekt - i den forstand at lokalsamfunnet har evnen til endring i forhold til oppgaver som skal løses. Dette forutsetter ofte at det offentlige stiller ressurser og faglig hjelp til rådighet for lokalsamfunnet.

5.2 KOMMUNENES, FYLKENES OG STATENS ROLLE I EN VIDERE SATSING I NÆRMILJØPOLITIKKEN

5.2.1 Om kommunenes oppgaver - rolle og muligheter.

1. Det er *kommunene* som har hovedansvaret for planlegging og utvikling av sine egne lokalsamfunn. En utfordring er å samordne egne tiltak. Men kommunen kan bare tilrettelegge for gode lokalmiljøer. Levende nærmiljøer må vokse fram nedenfra gjennom befolkningens innsats og samarbeid om lokale tiltak og aktiviteter. Derfor er det viktig at kommunen møter lokale initiativ og stimulerer krefter i lokalsamfunnet som ønsker å gjøre en innsats. Enkelte kommuner har utviklet en politikk for nærmiljø- og lokalsamfunnsarbeid. På en rekke områder gjøres det i dag "dobbeltarbeid"

både i plan- og driftsfasen. F.eks. planlegges og drives offentlige institusjoner i nærmiljøet hver for seg - skole, barnehage, fritidshjem, idrettsanlegg, eldresentra osv. Et annet nærliggende eksempel er at tiltak for barn og unge ofte er spredt på ulike sektorer i kommunen, ofte blir helheten borte, ofte fordyres tiltakene (dobbeltarbeid) og ofte rettes tiltakene bare inn mot delproblemer og dermed delløsninger som får redusert virkning. *Tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid* vil kunne gi en bedre utnytting av ressursene både personellmessig og finansielt.

2. Rundt 90% av kommunene har innført hovedutvalgsmodellen. Denne modellen har vist seg å være en god organisasjonsmessig løsning for kommunene og et klart framskritt i forhold til tidligere nemndstruktur, jf. KS-rapporten "Hovedutval i kommunane. Kartlegging og evaluering". (Kommuneforlaget 1987). Erfaringene viser imidlertid at det knytter seg enkelte problemer til modellen, f.eks. at den kan fremme politisk sektortenking. Dette er spesielt merkbart i de store kommunene.

I rapporten "Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller". (Kommuneforlaget 1989) har Kommunenes Sentralforbund nå lansert to alternativer til hovedutvalgsmodellen:

- "Områdemodellen" der kommunen etablerer en tverrsektoriell og brukerorientert forvaltning på underkommunalt nivå.
- "Funksjonsmodellen" som tar utgangspunkt i at kommunens ulike oppgaver mht. forvaltning, tjenesteyting og utvikling også krever ulik organisering.

Rapporten har i 1989 vært på høring til alle kommuner og fylkeskommuner . Sentralforbundet tar deretter sikte på å konkretisere, videreutvikle og prøve ut de nye modellene i et utvalg pilotkommuner. Etter nødvendige justeringer vil modellene kunne tas i bruk av de kommunene som måtte ønske det, fra neste valgperiode (01.01.1992).

3. Erfaringer fra forsøksvirksomheten i nærmiljø er omtalt i kap. 2. Særlig erfaringene fra lokal planlegging, lokal organisering rundt felles oppgaver, ulike strategier i lokalt utviklingsarbeid, nye samvirkeløsninger mellom frivillige organisasjoner og kommunal forvaltning i form av områdeforvaltning kan gi bidrag til videreutvikling av områdemodellen. Frikommuneforsøkene f.eks. med samordning mellom nærings- og distriktspolitikk, skole/ oppvekstmiljø vil også kunne gi viktige bidrag til utvikling av den kommunale forvaltning.

SNU ANBEFALER:

1. Kommunene bør klargjøre mål og virkemidler for sin *nærmiljø- og lokalsamfunnspolitikk*, og utvikle 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. Det må utvikles arbeidsmåter der det offentlige og det frivillige gjennom ryddige og ubyråkratiske rutiner kan samarbeide om konkrete tiltak.

2. I kommunene bør det satses mer på en *områderettet utviklingsstrategi*, der planlegging, vern, utbygging- og forbedringstiltak i lokalsamfunnet vurderes samlet. På grunnlag av lokale planprosesser i samarbeid mellom befolkningen, lokale organisasjoner, kommunen, profesjoner og ulike faggrupper, offentlige og private interesser bør det trekkes opp handlingsprogram for utviklingen av det enkelte lokalsamfunn. Dette kan være fysiske tiltak, omsorg og tjenester og danne grunnlag for både den kommunale og private innsatsen. Dette bør inngå som en naturlig del av kommuneplanarbeidet.

3. Kommunene bør satse på *kommunedelplaner for ulike lokalsamfunn framfor sektorplanlegging*, dvs. å la en områderettet lokal planlegging med medvirkning fra lokalbefolkningen gi innspill til sektorenes arbeid og til eventuelle sektorplaner (f.eks. helse- og sosialplaner).

4. Kommuner bør drive forsøks- og utviklingsarbeid med en *områderettet forvaltningsform*, som erstatter deler av den nåværende sektordelte forvaltningen. Større kommuner kan deles opp i geografiske enheter som danner utgangspunkt for forvaltningen, f.eks. ved at deler av kommunens administrasjon og tjenesteapparat desentraliseres og samordnes gjennom lokale forvaltninger. Særlig i store kommuner (dvs. med høyt folketall eller store geografiske avstander) kan dette være en fordel, både praktisk og økonomisk. På dette området er det behov for utviklingsarbeid både med sentral og desentralisert politisk styring med slike lokale forvaltningsmodeller.

5. Kommunene bør videre utvikle *samarbeidet med lokale organisasjoner* som f.eks. ønsker å delta i kulturaktiviteter, enkle omsorgstjenester og vern om miljøet. Dette kan være områdebaserte organisasjoner som velforeninger, grendelag, borettslag eller organisasjoner som retter seg mot bestemte arbeidsoppgaver som idrett, kultur, miljøvern, helse og omsorg. Kommunene kan inngå samarbeidsavtaler og utvikle samvirkemodeller med organisasjonene. Det kan også stilles økonomiske midler til rådighet, for oppgaver kommunen har delegert eller som organisasjonene selv har tatt initiativ til. Kommunen kan yte hjelp til selvhjelp, f.eks. ved å støtte lokale tiltak eller ved å fungere som "serviceapparat", ved å stille saksbehandlerkapasitet, møtelokaler, materiell og maskiner til disposisjon, hjelpe til med informasjonsarbeid osv. Det kan være hensiktsmessig at et

tverretatlig utvalg og en person i kommuneadministrasjonen har et hovedansvar for kontakt med de lokale organisasjonene.

6. Kommunene bør satse på en samlet analyse, planlegging og drift av felles bygg og anlegg med sikte på flerbruk og sambruk. Bedre *samordning av ulike tjenester* innen omsorg, fritid/kultur, undervisning og teknisk vedlikehold vil kunne gi et bedre og mer variert tjenestetilbud for de samme kostnadene. Dette vil også kunne skape møtesteder i lokalsamfunnene for flere grupper.

5.2.2 Om fylkeskommunenes og regionale statlige etaters rolle og muligheter.

1. Det er en klar sammenheng mellom nærmiljøpolitikken og regional- og distriktspolitikken. Denne bør utdypes og styrkes på fylkesnivå, i fylkesplanleggingen, bruk av virkemidler og veiledning. Gjennom regional- og distriktspolitikken legges mange av forutsetningene for levedyktige lokalsamfunn f.eks. gjennom næringsvirksomhet, arbeidsplasser og kommunikasjoner. Nærmiljøpolitikken kan på sin side bidra til sosial, kulturell og fysisk utvikling i det enkelte lokalsamfunn, faktorer som blir stadig viktigere i den regionale utvikling (jf. PTD-programmet).

2. Som *regionalpolitisk myndighet* har fylkeskommunene et viktig samordningsansvar i den løpende fylkesplanleggingen. Denne planleggingen "skal samordne statens, fylkeskommunenes og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket" (§19-1 i plan- og bygningsloven).

I tillegg skal fylkeskommunen selv ivareta m.a. næringsutvikling, samferdsel, kulturtiltak, kulturminnevern, videregående undervisning og sykehusdrift. Fra 1987 har fylkeskommunen samordnet tildeling av tippemidlene til idrettsanlegg og statlig tilskudd til kulturbygg, ungdomslokaler og bibliotek. Fylkeskommunen har dessuten et særlig ansvar for å veilede kommunene i planlegging etter plan- og bygningsloven (§ 12-3). Fra 1989 (dvs. tildelingen i 1990) skal en vesentlig andel av tippemidlene også gå til anlegg for friluftsliv (turveier trimløyper og andre typer anlegg i nærmiljøet). Fylkeskommunene har dermed et viktig koordineringsansvar også på friluftsområdet.

3. *De statlige etatene* på fylkesnivået har et særlig ansvar for å ivareta og videreutvikle statens oppgaver. I tillegg til fylkesmannen med sosialavdelingen og miljøvernavdeling har fylkeslegen, skoledirektøren, landbruksmyndighetene og vegsjefen et spesielt ansvar på sine sektorer.

Dersom fylkeskommunen i egenskap av regionalpolitisk myndighet (som politisk styringsorgan for regional utvikling innen fylket), mener at sterke velferdspolitiske grunner tilsier en bedre samordning *mellom* fylkeskommunal og statlig virksomhet, innad i fylket, er det fylkeskommunens ansvar å ta dette opp i *fylkesplanleggingen*. Fylkesplanene vedtas gjennom Kgl.res. Planen er da bindende både for fylkeskommunen og statlige etater og gir retningslinjer for kommunens planlegging.

4. Spørsmålene om bedre *samordning av planlegging og forvaltning* på regionalt nivå er drøftet både i NOU 1988:34 Gode langsiktige utbyggingsmønstre og i NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. SNU viser her til det samarbeidet Aad og Kom har innledet om lokalforvaltningen på basis av disse utredningene og Aads gjennomgang av den lokale statsforvaltningen i Nord-Trøndelag i forbindelse med programmet "Den nye staten".

5. Både for fylkeskommunen og fylkesmannen er det også behov for bedre *samordning av veiledningsfunksjonen* overfor kommuner og lokalsamfunn. Mange kommuner og lokalsamfunn trenger faglig veiledning til lokalt utviklingsarbeid, lokal planlegging og tiltak på tvers av sektorene.

Det er bl.a. på denne bakgrunn man må se forsøkene som tar sikte på samordning av fylkesmanns-, fylkeslege- og skoledirektørembetene. Disse forsøkene starter i 1990, og skal avsluttes etter tre år. Som forsøksfylker er valgt Hedmark, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal.

Det er behov for *veiledning både om innhold og metoder* om lokal organisering og forvaltning. Det kan også være aktuelt med mer tema-orientert veiledning, f.eks. om etablering og drift av felleshus. Veiledning kan f.eks. skje ved at fylkene arrangerer kurs, konferanser eller seminarer for kommuene - både i form av opplæring og erfaringsutveksling.

SNU ANBEFALER:

1. *Fylkeskommunen* bør samordne de fylkeskommunale etaters veiledning og økonomisk 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 på tilsvarende måte å samordne økonomisk støtte og veiledningstjeneste fra statlige etater på fylkesnivået.

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

5.2.3 Om statens rolle.

Staten har ansvar for å legge til rette lovgivning og regelverk, og økonomiske virkemidler for investeringer. Staten skal også drive forsøks- og utviklingsarbeid, veiledning, informasjon og formidling av kunnskaper.

Om flere av disse oppgavene er det nødvendig og hensiktsmessig å utvikle et nært samarbeid med kommunene, spesielt med KS. Det er viktig å styrke kompetansen om mer helhetlig planlegging og veiledning. Videre er det en utfordring å tilpasse statens virkemidler med sikte på å stimulere tverrsektorielle løsninger framfor rene sektortiltak.

Staten bør koordinere sine virkemidler bedre, spesielt for:

- investeringer (lån og tilskudd) til fellesanlegg (kulturbygg, friluftsformål, mv.)
- veiledning og informasjon til kommuner og organisasjoner
- utviklingsarbeid f.eks. rettet inn mot oppvekst-, bomiljø-, nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling.

Det er et mål å skape bedre oversikt over Statens ordninger for brukerne. Dette vil lette kommunenes og de frivillige organisasjonenes arbeid og gjøre det enklere å utvikle helhetlige løsninger tilpasset lokalsamfunnets behov. Statens virkemidler for nærmiljøarbeid og lokalsamfunnsutvikling er gjennomgått i kap.5.3

Et mindretall i utvalget bestående av representantene fra Fin, Kd og Sd vil uttale:

"Statens rolle i utvikling av nærmiljø- og lokalsamfunn.

1. De 60 nærmiljøforsøkene i Fase 1 som er drevet med støtte fra SNU må, etter innføring av det nye inntektssystemet, karakteriseres som rent kommunale oppgaver. Formålet med statens engasjement har vært å stimulere lokale myndigheters arbeid for å bedre lokalmiljøet, foreslå nye metoder for samordning av den offentlige innsatsen, og tiltak for å øke befolkningens og lokale organisasjoners deltakelse i løsningen av lokale oppgaver (jf. utvalgets mandat).

I likhet med annet statlig initiert forsøks- og utviklingsarbeid er ikke dette en permanent ordning. Derfor bør det sentrale nå være å formidle de erfaringer fra nærmiljøforsøkene til kommunene, som har ansvaret for utviklingen av nærmiljøet og lokalsamfunnene, slik det blir understreket av utvalget.

2. Det må understrekes at i forsøksvirksomhetens Fase 1 har den frivillige innsatsen først og fremst dreid seg om tidsavgrensede, konkrete oppgaver, og ikke driftsansvar, regulær tjenesteproduksjon eller permanent deltakelse i planleggingsprosesser.

De fleste prosjektene har mobilisert frivillige ressurser, og til dels betydelig dugnadsinnsats i forbindelse med fysiske miljøforbedringer i utemiljø, istandsetting av lokaler og felleshus. Mye innsats er også nedlagt i mobilisering og planlegging av denne type prosjekter.

I forsøksvirksomhetens Fase 2 er hensikten å videreutvikle samspillet mellom kommune og lokalsamfunn, slik at nærmiljøarbeidet forankres i den løpende kommunale virksomheten. Det pågår i denne fasen forsøk med overføring av ulike typer tjenester og enkelte forvaltningsoppgaver fra kommune til lokalsamfunn. Denne forsøksvirksomheten skal evalueres i løpet av 1990.

3. Når det gjelder mulighetene for mobilisering av frivillige ressurser er det viktig å ta i betraktning at forsøksordningen i seg selv, og spesielt den offentlige innsatsen i form av lønnede prosjektarbeidere, som i stor grad har ivaretatt mobiliseringsarbeidet lokalt, har betydd svært mye for å skaffe til veie og vedlikeholde den frivillige innsatsen.

4. Kommunens holdning til organisert frivillig innsats er ofte av avgjørende betydning. Et bevisst forhold til lokale organisasjoner og andre private ressurser er en forutsetning for å skape nye utradisjonelle samarbeidsløsninger.

Det kommunale engasjementet i nærmiljøtiltakene vil imidlertid ofte kreve en viss økonomisk innsats fra kommunens side. Det er derfor avgjørende at slike tiltak ses som endel av kommunens egen prioriteringsprosess. De nærmiljøprosjektene som har inngått i SNUs forsøksvirksomhet har hatt spesielle vilkår, både når det gjelder økonomiske betingelser og veiledning i prosjektperioden. Ofte har det vært slik at støtte til et prosjekt fra en offentlig instans er blitt fulgt opp av bidrag fra andre offentlige tilskudds- og støtteordninger, også fra kommunen.

Dette kan føre til at statlige forsøksbevilgninger følges opp av kommunal innsats på område som ikke nødvendigvis ville blitt prioritert i en situasjon uten ekstraordinære statlige tilskudd. Statlige forsøksordninger som SNU kan derfor virke uheldig på den rolle kommunale prioriering er gitt i det nye inntektssystemet, ikke bare i forsøksperioden, men også i oppfølgingen som binder opp kommunale ressurser."

5.3 UTVIKLING AV STATENS VIRKEMIDLER

Staten har fire ulike virkemidler i utviklingen av nærmiljø og lokalsamfunn. På grunnlag av erfaringene fra utvalgets arbeid og særlig fra forsøksvirksomheten vil utvalget gi anbefalinger om disse.

5.3.1 Regelverk. Fra sektor til helhet.

Erfaringer fra forsøksvirksomheten viser at en ikke har møtt store direkte hindringer i regelverket for det lokale utviklingsarbeidet.

De største hindringene har vært av mer holdningsmessig art, f.eks. holdning til samarbeid mellom kommune og lokale organisasjoner og holdning til det å finne felles løsninger på tvers av sektorgrenser. Holdningene henger til dels sammen med den sektordelte budsjettering og forvaltning, med relativt vanntette skott

mellom de ulike sektorene, og manglende erfaring med tverretatlig og lokalsamfunnsrettet arbeid innenfor forvaltningen. Manglende normer og retningslinjer for fellestiltak kan være en av årsakene til at nye boligområder og lokalsamfunn savner slike fellestiltak.

Oppmykning og frikobling fra statlig regelverk er et sentralt tema i frikommuneforsøkene, og i evalueringen av denne virksomheten.

5.3.2 Finansiering. Samordning av lån og tilskudd til investeringer.

Fysiske kvaliteter i nærmiljø og lokalsamfunn er i kap. 4 pekt på som et viktig satsingsområde i seg selv og for å bedre oppvekstmiljøet og lokalbaserte omsorgsløsninger. For å oppnå forbedringer er det særlig viktig å legge til rette

- felles bygg og møtesteder og
- trafikk og trygge utearealer.

Disse arbeidsfeltene egner seg også for samarbeid mellom kommunen og lokale organisasjoner.

Nedenfor gir utvalget en oversikt over statens låne- og tilskuddsordninger til investeringer i institusjonsbygg, fellesbygg, idrettsanlegg og ulike tiltak for å forbedre de fysiske omgivelsene. De mange sektorbaserte ordninger fremmer enkelttiltak og stimulerer lite til sambruk og flerfunksjonsløsninger (jf. 2.3.2). Samordning og forenkling av de statlige låne- og tilskuddsordningene er derfor viktig for å fremme gode og ressursbesparende helhetsløsninger i lokalsamfunnet. Spesielt er det behov for å få låne- og tilskuddsordningene til å virke bedre sammen. Dette gjelder både for planlegging av nye boligområder og ved forbedring av eksisterende lokalsamfunn.

Flerbrukshus, felles bygg og møtesteder i lokalsamfunnet.

De viktigste statlige finansieringsordninger for investeringer i felles lokaler og bygg, kulturbygg og kommunale institusjoner i lokalsamfunnet er listet opp i tabell nedenfor. Tabellen angir beløpet i mill. kroner og hvem som fordeler midlene. For tall i parentes går bare en mindre andel til fellesbygg.

		Mill. kr
Kd	: Tilskudd til lokale kulturbygg, grendehus, bydelshus, bibliotekbygg mv. Kap. 320.71 Fylkeskommunene	51,5
	: Tilskudd fra tippemidlenes overskudd til idrettsenheter Fylkeskommunene	(196,7)
	: Tilskudd til lokaler, fritidsklubber mv. Kap. 320.75 Fylkeskommunene	11,75
	: Tilskudd til kulturvern. Verneverdige miljøer og anlegg Kap. 377.50 Fylkeskonservator/Kulturrådet	4,0
Md	: Tilskudd til restaurering av fredete og bevaringsverdige hus og anlegg og fartøyer. Kap. 1466.72 Riksantikvaren	(33.847)
Kom	: Lån til barnehager og fritidshjem Husbanken	400,0
	: Lån til miljøtiltak (grendehus, eldresentre, velferdssentraler) Rentejusterte lån (Husbank II) Husbanken	85,0
	: Lån til oppføring av boliger, inkl. felles lokaler er 6 675 mill. kr (90), anslått andel til felleslokaler (hovedsaklig for aldersboliger). Husbanken	150,0
	: Tilskudd til byfornyelse, bl.a. felles lokaler. Jf. oversikt utearealer Husbanken	(11,0)
	: Tilrettelegging av nærmiljøområder. Kap. 550 post 60.4 (159,5 mill.). Kan også nyttes til idrettsanlegg og kulturbygg i kommunesentrene i Nord-Norge og Namdalen	
(Fin)	: Lån til sosiale tiltak, bl.a. helse- og sosialsentra, sykehjem (450), HVPU-tiltak mv. Fylkesmannen/Kommunalbanken	(1.260,0)
	: Lån til diverse formål, skoler Kommunalbanken	(20,0)

I tillegg yter Kommunal Landpensjonskasse lån til kommunale og fylkeskommunale formål. I 1988 utgjorde dette 2,5 mrd. kr hvorav 14,78% til skoler, 6,08% til sykehus/sykehjem og 34,31% til diverse (bl.a. barnehager og grendehus).

Felleslokaler og kommunale institusjoner i lokalsamfunnet blir finansiert gjennom forskjellige statlige låne- og tilskuddsordninger. Disse er knyttet til *3 ulike tradisjoner*:

A) Grendehustradisjon
Frivillige organisasjoner kan søke tilskudd fra Kirke- og kulturdepartementets tilskuddsordninger til flerbrukshus, felleslokaler etc. i lokalsamfunnet. Her ligger det i dag til rette for en koordinering gjennom fylkeskommunenes behandling av kommunens søknader om tilskudd. Det ble i 1986 åpnet for å kombinere tilskudd til lokaler, fritidsklubber mv. (Kap. 320, post 75) med investeringstilskudd til lokale kulturbygg, samfunnshus mv. (Kap. 320, post 71). Som en konsekvens av dette foretas en samlet utlysning av disse tilskuddene i ett rundskriv og saksbehandles/fordeles av fylkeskommunens kulturadministrasjon. Fylkeskommunene har dermed mulighet til å samordne de ulike tilskuddsordningene. Ved at samme instans kan kombinere to eller flere tilskuddsordninger til ulike flerbruksløsninger, ivaretas søkernes behov bedre.

B) Boligtradisjon
Boligbyggelag, borettslag, kommuner mv. søker Husbanken om finansiering til felleslokaler i nye boligområder og ved boligutbedring. Dette kan fungere godt der felleslokalene blir finansiert med samme låneordning som boligene (oppføringslån). Dette er den låneordningen som gir lavest boutgift og lokalene kan bygges samtidig med boligene. Andelen av oppføringslånet som anvendes til finansiering av felleslokaler er i hovedsak medgått til lokaler i forbindelse med aldersboliger.

Felleslokaler og grendehus kan også finansieres med Husbankens miljølån, Denne lånetypen har gjennomgått store forandringer i rammer og lånevilkår i løpet av de tre siste årene. Fram til 1989 var miljølånkvoten til grendehus mv. for snever til at felles lokaler og anlegg kunne bygges ut som en integrert del av nye boligområder, langt mindre i en kombinasjon mellom utbyggingsområder og bestående områder. På landsbasis fikk fire grendehus lån i 1987 og to i 1988. I 1989/90 er miljølån omgjort til rentejustert lån, med en ramme på 85 mill. kr.

I de store byene har enkelte bydelshus fått tilskudd til byfornyelse. I 1989 var tilskuddsrammen 35 mill. kr, i 1990 er den 11 mill.

C) Institusjonstradisjon
Barnehager og fritidshjem finansieres gjennom Husbanken. Kommunale institusjoner som sykehjem, helse- og sosialsentra og dels skoler, finansieres gjennom Kommunalbanken.

Svakheter ved det nåværende finansieringssystemet er:

- Det fører til at det bygges en rekke enkeltinstitusjoner som er ressurskrevende og har begrenset brukstid. På grunn av endringer i befolkningssammensetningen blir enkelte institusjoner overflødige, mens andre ikke har nok kapasitet.
- Det er svært arbeids- og tidkrevende å få til flerbruksløsninger for de utbyggere som ønsker det ved at de må forholde seg til flere statlige låne- og tilskuddsordninger.
- Nye boligområder oppføres uten tilstrekkelige fellesanlegg. Dette er uheldig for oppvekstkårene og for det sosiale miljøet i boligområdet. Ofte fører dette til et behov for etterplanlegging og forbedringstiltak.

Som nevnt i kap. 4 er det nødvendig å se ulike behov i lokalsamfunnet i sammenheng for å løse oppgaver innen hverdagsorganisering, oppvekstmiljø og eldreomsorg. Felleslokaler og møtesteder i lokalsamfunnet må også ses i et slikt perspektiv.

SNU ANBEFALER:

Staten bør gjennom sine finansieringsordninger stimulere til etableringen av felleslokaler i boligområdene og mer kostnadseffektive flerbruksløsninger i lokalsamfunnet. Det må i denne sammenheng vurderes om informasjons- og saksbehandlingsrutinene i forbindelse med låne- og tilskuddsordninger i Husbanken, Kd og Kommunalbanken fungerer tilfredsstillende.

SNU anbefaler følgende prinsipper for en brukervennlig statlig finansiering av felles lokaler, bygg og institusjoner i lokalsamfunnet:

1. Husbankens lånesystem utvikles

a. Husbanken finansierer gjennom *oppføringslånet* fellesareal i nye boliger innenfor nåværende ordning hvis fellesarealets kostnader og størrelse fordelt på boligene i prosjektet ligger innenfor de grenser som er fastsatt. Det må fortsatt være mulig å finansiere felles anlegg i større boligprosjekter gjennom Husbankens oppføringslån.

Registrering og oppfølging av oppføringslån til bomiljøtiltak har vært tilfeldig, så det er vanskelig å si noe om omfang og konsekvenser ved mer målrettet bruk av oppføringslånet ut over selve boligen. Husbankens registrering og retningslinjer bør forbedres på dette feltet. Etter en registreringsfase på ett til to år bør ordningen evalueres på bakgrunn av de opplysninger som kommer fram om areal, kostnader og lånebehov. På denne bakgrunn vurderes ordningens omfang. Utvalget antar at det ved en bevisst styring innenfor de eksisterende rammer kan oppnås en bedre dekning av behovet.

b. Generell miljøforbedring med fellesanlegg i eksisterende boligbebyggelse og for flere boligområder kan finansieres med *miljølån*.
Miljølånet er i 1990-budsjettet et rentejustert lån (Miljølån II). Rammen i 1990 er satt til 85 mill. kr. I 1989 var rammen for det rentejusterte miljølånet 100 mill. kr. Av dette ble 34 mill. kr tildelt lånesøkere. Det er vanskelig å anslå hvor stor etterspørselen etter dette lånet vil bli.

2. Kom/Husbanken, Kd og Kommunalbanken bør utvikle mest mulig brukervennlige og praktiske saksbehandlingsrutiner i finansieringen av institusjonsbygg (skoler, barnehager, eldresentra o.l.) som primært er knyttet til boligområdene og andre fellesanlegg i lokalsamfunnet (aktivitetshus, grendehus, fritidsklubber, idrettsanlegg). Saksbehandlingsrutinene bør samordnes gjennom et nærmere samarbeid mellom de aktuelle institusjoner i konkrete saker, slik at det blir enklere å realisere flerbruksløsninger.

3. Låne- og tilskuddsordningene bør stimulere til god utnytting av eksisterende ressurser og til samordnete anlegg der det er hensiktsmessig. Som grunnlag for statlig finansiering av større boligområder og sammensatte nærmiljøtiltak bør det stilles krav om en samlet plan som kartlegger eksisterende ressurser og vurderer det lokale behov for fellesanlegg og driftsopplegg. (Ansvar: Kom/Hb, Kd og Md).

4. Md bør i samråd med Kom vurdere om det i plan- og bygningsloven skal være bestemmelser med krav om at det avsettes areal for fellesbygg og lokale møtesteder ved planlegging av lokalsamfunn og større boligområder. Kom bør vurdere om det overfor kommunen bør anbefales at boligbyggeprogrammene skal omfatte planer for lokale møtesteder og felleshus.

5. Informasjon om planlegging, finansiering, utbygging og drift av fellesbygg og flerbrukshus bør systematiseres og gjøres mer brukervennlig. Md/Kom/Kd bør ta ansvar for en mer samordnet veiledning og formidling for å fremme lokalsamfunnsutviklingen.

6. På bakgrunn av disse prinsippene og evalueringene av Husbankens låneordninger bør det legges til rette for en bedre samordning av låne- og tilskuddsordninger for felleshus og flerbrukslokaler i lokalsamfunnet. Kom bør ta initiativ til dette overfor berørte departementer og institusjoner.

Trafikk, utearealer og trygge nærmiljøer

De viktigste statlige finansieringsordninger for felles uteanlegg og gode utemiljøer er:

		Mill. kr
Sd	: Aksjon skoleveg. Støtte til trygg skoleveg og fysiske trafikksikkerhetstiltak i nærmiljøet Kap. 1327.60.4 Vegkontoret/Fylkeskommunen	29,5
	: Støyskjerming langs riksveg. Inngår i riksvegbudsjettet under Statens veganlegg. Kap. 1325.30. Kan ikke søkes.	13,0 *
	: Gang-/sykkelvegutbygging. Inngår begge i riksvegbudsjettet under Statens veganlegg Kap. 1325.30. Kan ikke søkes.	165,0 *

* Anslag, ikke egne poster i budsjettet. Gjelder bare tiltak på eksisterende veg. I tillegg gjennomføres slike tiltak som en del av nye veganlegg.

Kom	: Lån til oppføring av boliger inkl. Ramme opparbeiding av felles uteareal utgjør 6.675 (90). Anslått andel til felles utearealer. Husbanken	15,0
	: Tilskudd til byfornyelse, bl.a. utearealer i den planmessig byfornyelsen: Oslo, Bergen, Trondheim Kap. 581.70 Husbanken	11,0
	: Tilskudd til tilrettelegging av næringsområder/opprusting av kommunesentrene, utbedring av sentrumskjernen, Nord-Norge og Namdalen. Kap. 550.60.4 Fylkeskommunen for beløp inntil 1,5 mill. kr ellers Kom. (tall -89)	29,0
Kd	: Støtte til idrettsanlegg av tippemidlenes overskudd, lokale idrettsanlegg, friluftsformål Fylkeskommunen	(196,7)
Md	: Sikring, planlegging og opparbeiding av friluftsområder Kap. 1427.62 Direktoratet for naturforvaltning/ Fylkesmannen	14,4
Ld	: Tilskudd til leplantning for vern av jordbruksareal og bosetting i værharde strøk Kap. 1140.70 Fylkeslandbrukskontoret/ Landbruksbanken	2,1

Kommunale næringsfond (Kap. 550 post 61) kan benyttes til felles uteanlegg. I tillegg kan kommunene få lån gjennom Kommunalbanken til kjøp av grunn, spesielle grunnlagsinvesteringer og tomtetekniske arbeider. Kommunene kan også få lån til miljøverntiltak (kloakk- og renseanlegg og renovasjonsanlegg) og tilskudd til dette fra Md.

Tiltak vurderes ofte atskilt. Forbedring av utearealene er et lavt prioritert område, f.eks. sammenlignet med vegutbygging. Kvaliteten av utearealene er viktig for nærmiljøet og spesielt viktig for barns utfoldelsesmuligheter. For å utvikle trafikksikre nærmiljøer, gode og varierte oppvekstmiljøer er det nødvendig å se en rekke tiltak i sammenheng, der flere av departementenes virkemidler over kan være aktuelle. Dette gjelder både trafikksystem, skjerming mot støy, friområder, idretts- og kulturtiltak mv.

I Langtidsprogrammet 1990-93 og i St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling, er det varslet et *utviklingsprogram for trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer*. Tiltaket vil bl.a. være et ledd i å følge opp de rikspolitiske retningslinjene for barn og unges interesser i planleggingen. Hensikten er også å styrke det forebyggende helsearbeidet mot miljøulemper og trafikkulykker. Gjennom programmet tar en sikte på å finne gode modeller for samarbeid mellom fylkesetater, kommunale etater og frivillige organisasjoner om utvikling av gode utearealer. Hovedutfordringen er å komme fram til felles mål for utforming og forbedring av lokalmiljøene, og en best mulig utnytting av ressursene.

I beskrivelsen av programmet i St.meld. nr. 29 Politikk for regional utvikling, heter det at

> "Statlige virkemidler og tiltak fra flere departmenter vil bli koordinert for å støtte arbeidet i en del eksempelkommuner. Dette gjelder i første rekke informasjon, veiledning og økonomisk støtte. Statens vegvesen, miljøvernavdelingene hos fylkesmannen, fylkeskommunene og frivillige organisasjoner både lokalt og sentralt vil delta i utviklingsprogrammet.
> Utformingen av dette utviklingsprogrammet vil bl.a. skje i kontakt med Aksjon Nærmiljø og Trafikk, som åtte frivillige organisasjoner med i alt ca. 200 000 medlemmer står bak....Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet, Samferdselsdepartementet, Forbrukerdepartementet og Justisdepartementet støtter aksjonen" (s. 148).

SNU ANBEFALER:

1. Utviklingsprogrammet for trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer bør konsentrere arbeidet i en del eksempelkommuner og eksempelfylker. Det blir særlig viktig å koordinere veiledning og støtten fra fylkesnivå overfor miljø- og forbedringsplanleggingen i kommunene. Utviklingsprogrammet i de aktuelle fylker bør bidra til å utvikle en samordnet støtte- og veiledningstjeneste fra fylkesnivå i lokalt utviklingsarbeid (jf. 5.2.2.). Dette vil gjøre det lettere å fremme områderettet utviklingsstrategi og helhetlige løsninger i lokalsamfunnet (jf. 5.2.1).

5.3.3 Forsøks- og utviklingsarbeid rettet inn mot lokalsamfunnet

Staten driver et bredt utviklingsarbeid som er rettet mot oppvekst, omsorg, forebyggende arbeid, skole, næringsutvikling mv. De viktigste forsøksmidlene er listet opp nedenfor. *Ikke alle midlene* innen de enkelte ordningene er rettet inn mot utviklingsarbeid i lokalsamfunnet.

		Mill. kr
Ffd :	Barns oppvekstkår, barnehager og fritidshjem Kap. 856 post 70	12,4
Kom :	Tilskudd til utviklings- og infoarbeid for bedre bomiljø Kap. 581 post 71. Kom behandler søknadene.	14,4
Kom :	Tilskudd til privat tjenesteyting i distriktene (PTD-programmet) "Stedsutvikling" er et av PTD-programmets seks satsingsområder. Kap. 550 post 71	25,0
Kom/ Fid :	Tilskudd til kystutvikling i hovedsak til næringsutvikling. Forsøksordning er knyttet til frikommune- og frifylkesordningen. Kap. 550 post 61 (Kom) 5 mill. Fra Fiskeridirektoratet/ fiskeriavtalen 5 mill.	10,0
Kom/ Ld :	Tilskudd til bygdeutvikling. I hovedsak til næringsutvikling. Forsøksordningen er knyttet til frikommune- og frifylkesforsøkene der samordning av næringsetater er spesielle forsøksprosjekt. Kap. 550 post 61 (Kom) 24,0 mill. Kto.nr. 810 340 - 12-03 (Ld) 26,1 mill.	50,1

Kd :	Særskilte barne- og ungdomsformål Kap. 320 post 50, Fondsmidler. Norsk Kulturråd behandler søknadene.	5,7
:	Forsøks- og utredningsmidler på ungdomsområdet. Tverrsektorielt utviklingsarbeid Kap. 340 post 71 Kd behandler søknadene.	11,2
Ufd :	Utviklingstiltak i utdanningen Kap 245 Ordningen utgjør totalt 13,25 mill. kr. Midlene til lokalstyrt utviklingsarbeid i grunnskolen og videregående skole samt utvikling av aktiviteter etter skoletid utgjør totalt 8,246 mill. kr	8,2
Md :	Miljø- og forbedringstiltak i lokalsamfunnet Kap. 1463 post 61.1 Md behandler søknadene.	3,65
:	Forsøk i nærmiljø og lokalsamfunn Kap. 1463 post 61.2 SNU, Md behandler søknadene.	3,5
Sos :	Utviklingsprogram for omsorgtjenestene og eldreområdet. Kap. 641 post 11.8. I hovedsak til utviklingsarbeid. Sos behandler søknadene.	13,5
:	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner til forsøksvirksomhet i sosialsektoren. Integrering av funksjonshemmede, HVPU-reformen, effektivisering av sosialtjenesten og rusmiddelomsorg. Herav til utviklingsarbeid 14,4 Kap. 641 post 60. Sos behandler søknadene.	11,9
:	Tilskudd til forebyggende tiltak i helse- og sosialsektoren, Handlingsplan for forebyggende helsevern. Kap. 778 post 62 og 65. Sos behandler søknadene.	48,9

Det tas forbehold om at oversikten ikke er helt fullstendig. Totalt dreier dette seg om 13 ordninger med tilsammen over 200 mill. kr til lokalbasert utviklingsarbeid. Dessuten foregår det frikommuneforsøk i Kads regi og utvikling av miljøvern i kommunene (MIK) i Md- og KS- regi.

SNU vil peke på at det *er mulig å utvikle et bedre samarbeid* mellom enkelte av forsøksordningene til f.eks. færre og mer tverrfaglig utviklingsprogrammer. Dette er viktig for at staten når den støtter lokalt utviklingsarbeid skal kunne møte de sammensatte oppgavene lokalsamfunnet står overfor. Flere av utviklings ordningene retter seg i stor grad inn mot SNUs to satsingsområder. (Kap. 4).

Av forsøksmidler som helt eller delvis angår satsingsområdet oppvekst/omsorg kan f.eks. nevnes:

- 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 som f.eks. kan knyttes til satsingsområdet miljøvern/fysiske kvaliteter er:

- 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 og/eller lokal næringsutvikling:

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

Et nærmere samarbeid mellom enkelte av de statlige forsøksordningene vil kunne skape bedre oversikt og en mer samlet evaluering og erfaringsinnhenting. Dette vil kunne gi et bedre grunnlag for departementenes informasjon- og veiledningsoppgaver. Dette betyr ikke at statlige forsøksordninger må slås sammen.

Utvalgets mindretall (representantene fra Fin, Kd og Sd) vil uttale:

"1. I kap. 5.3.3 nevnes flere statlige forsøks- og utviklingsprogrammer som er rettet inn mot kommuner og lokalsamfunn. Flertallet hevder på grunnlag av denne gjennomgangen av det statlige forsøks- og utviklingsarbeid at

> "Oversikten over ulike statlige forsøks- og utviklingsmidler rettet inn mot lokalsamfunnsnivået viser at statens disponerer betydelige beløp til FoU-arbeid, men disse er preget av flere parallelle ordninger og med liten samordning fra statlig side." (jf. 5.4.2)

Flertallet peker på at det er mulig å utvikle et bedre samarbeid mellom flere av forsøksordningene til f.eks. færre og mer tverrfaglige utviklingsprogrammer.

2. Mindretallet er av den oppfatning at behovet for samarbeid må ses på bakgrunn av det samarbeid og den koordinering som faktisk skjer, og hvorvidt det i programmene er tilgrensede tema som i større grad bør ses i sammenheng.

Programmene har det til felles at de er avgrenset i tid. De har bakgrunn i aktuelle behov, utfordringer eller problemer som staten finner det nødvendig å bidra til å finne nye/ bedre løsninger på gjennom forsøks- og utviklingsarbeid, til tross for at ansvaret primært ligger på et lavere forvaltningsnivå. Behovet for samordning av forsøks- og utviklingsprogrammene vil variere avhengig av programmenes konkrete innhold.

3. Mindretallet vil i denne sammeheng peke på at oversikten foran inneholder 13 poster fra ulike departementers budsjett. Oversikten er ikke egnet til å illustrere et eventuelt samordningsbehov. Mange av ordningene er vidtfavnende og variasjonene i tema og problemstillinger er svært store.

Bredden og mangfoldet i denne virksomheten legger etter mindretallets oppfatning ikke til rette for stor grad av samordning. I den grad programmer berører tilgrensende problemer og tema er det naturlig med god kontakt, informasjon og samordning. Dette samordningsbehovet bør fortsatt løses ad-hoc mellom tilgrensende forsøks- og utviklingsprogrammer.

4. Mindretallet er av den oppfatning at den faglige bredden i de mange forsøks- og utviklingsprogrammene, og den til dels svært ulike innretning, gjør en mer samlet evaluering urealistisk.

Et eksempel er Sosialdepartementes program for å utvikle og effektivisere det individrettede og miljørettede forebyggende helevern i kommunene.

Programmet skal strekke seg over en periode på fem år og innsatsen skal rettes mot områder som er definert under miljørettet helsevern; ulykker, støy, inneklima, avfall og slam, psykososiale miljøfaktorer, ernæring, fysisk planlegging, datagrunnlag og epidemilogi samt undervisning. Det tas sikte på at minimum 40-50 kommuner deltar med prosjekter i femårsperioden. Det forutsettes at søknadene er fulgt opp av politiske vedtak i kommunen for å sikre en god oppfølging og videreføring av prosjektene. Søknadene behandles i Helsedirektoratet før endelig avgjørelse tas i et samarbeid mellom Sosialdepartementet, KS og Helsedirektoratet. På sentralt nivå må arbeidet koordineres med forvaltningsoppgaver og andre ordinære utviklingsoppgaver innen de 11 utvalgte fagfeltene.

Med dette brede spekter av tema og problemstillinger ligger det en stor utfordring i å koordinere de ulike institusjoner og organer som arbeider med helsefremmende og sykdomsforebyggende tiltak. Det er vanskelig å se hvordan dette på en meningsfyllt måte skal kunne koordineres med de forsøks- og utviklingsprogrammene flertallet nevner som rettet mot satsingsområdet "oppvekst og omsorg".

5. En faglig god evaluering og en effektiv formidling av resultater og erfaringer er svært viktige deler av den statlige forsøks- og utviklingsvirksomheten.

Intensjonene i Programmet for privat tjenesteyting i distriktene (PTD) illustrer dette. I den sluttfasen programmet nå går inn i er flere departementer, forskningsmiljøer, fylkeskommuner og DU-apparatet trukket inn i grupper som skal evaluere og formidle informasjon fra forsøkene. Det skal legges svært stor vekt på formidlingsarbeidet, som blir sett på som helt avgjørende for å få omsatt de erfaringene forsøkene har gitt i praktisk handling på lokalplanet.

Etter mindretallets oppfatning er det verken realistisk eller hensiktsmessig å legge opp til en bred koordinering av evaluering og formidling av erfaringer fra en rekke vidtfavnende statlige forsøks- og utviklingsprogrammer som i beste fall bare delvis henger sammen."

5.3.4 Fra sektor- til brukerorientert veiledning.

Det er en utfordring for den statlige nærmiljøpolitikken å utvikle en mer *brukertilpasset veiledning*. Formidlingsarbeidet må være mangfolding og fleksibelt slik at en er i stand til å dekke endrede informasjonsbehov over tid. Dette bør komme i tillegg til fagdepartementenes veiledningsstoff som ofte er rettet inn mot sektor eller bestemte faggrupper. Samarbeidet som er innledet mellom departementer og frivillige organisasjoner om formidling av erfaringer fra nærmiljøforsøkene (jf. 3.2.1) bør også videreføres. Staten kan ikke formidle slike erfaringer alene. Dette må skje i samarbeid med kommunene og organisasjonene som representere brukerne og kjenner deres informasjonsbehov.

SNU ANBEFALER:

1. En *hovedoppgave* nå er å følge opp *formidlingen av erfaringene* fra nærmiljøforsøkene og annet statlig utviklingsarbeid til kommuner og organisasjoner. Erfaringene må tas i bruk i kommunene og omsettes til *praktiske løsninger* som folk har behov for, og som kan forbedre nærmiljøene og hverdagslivet der. I dette arbeidet er fylkesmannen og fylkeskommunen en viktig samarbeidspartner.

2. Kommunenes Sentralforbund og Staten bør *samarbeide om formidling* av erfaringer og kompetanse om lokalsamfunnsutvikling overfor fylkesnivået. Bl.a. er det behov for opplæring av de ulike profesjonene og organisasjonslivet.

3. SNUs *informasjonsserie "Bedre nærmiljøer"* og informasjonspakker på ulike tema bør videreutvikles, som et tverrdepartementalt informasjonssystem.

5.3.5 Samarbeid mellom departementene om nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling

Kommunen har et hovedansvar for lokalsamfunnsutviklingen. I dette arbeidet er kommunene bl.a. avhengig av de statlige virkemidlene som lov/regelverk, finansieringsordninger, FoU-arbeid og veiledning. Det er viktig at statens *virkemidler framstår som en helhet*. Skal de statlige virkemidlene *utfylle* hverandre forutsetter det kunnskap om andre departementers virkemidler. Dette gir grunnlag for å utvikle mer helhetlige løsninger i nærmiljø og lokalsamfunn. Eksempelvis vil dette kunne bety at de ulike områdene som eldreomsorg, oppvekstmiljø, skoleutvikling, HVPU-reformen, kriminalitetsforebyggende arbeid og miljørettet helsevern kan gis en mer helhetlig tilnærming fra statens side. En slik tilnærming der de ulike statlige virkemidlene i større grad utfyller hverandre vil kunne gi gode muligheter for ressurskoblinger og helhetsløsninger i lokalsamfunnet. Erfaringene fra SNUs virksomhet viser klart behovet for en gjensidig kontakt- og erfaringsutveksling mellom departementene.

SNU mener derfor at en bør videreutvikle kontakten mellom departementene om lokalsamfunns- og nærmiljøoppgaver.

5.4 SAMARBEID STATEN - KOMMUNENE - ORGANISASJONENE OM LOKALT UTVIKLINGSARBEID OG FORMIDLING

I hovedtrekk arbeider stat, kommune og frivillige organisasjoner inn mot de samme overordnete mål som utvikling av gode og levende nærmiljøer der menneskenes trivsel og tilhørighet står sentralt. Den offentlige innsatsen er i liten grad samordnet med de ressurser som de frivillige organisasjonene eller den 3. sektor representerer. Det er derfor en hovedutfordring å få utviklet et bedre og utvidet samarbeid mellom stat, kommune og 3. sektor. Dette kan f.eks. gjøres gjennom å utvikle et felles forum der flere departementer, kommunesektoren og forskjellige organisasjoner kan drøfte seg fram til felles samarbeidstiltak.

I langtidsprogrammet 1990-93 sies det:

> "1. Regjeringen legger avgjørende vekt på at alle skal ha tilgang på fellesfinansierte tjenester og goder som er grunnleggende for trygghet og likeverd, slik som helsetjenester og undervisning. *Mange oppgaver kan imidlertid løses på ikke kommersiell basis* av grupper av mennesker som er i samme situasjon, som har felles interesser eller har felles problemer. Denne typen virksomhet, som også omfatter de frivillige ideelle organisasjonene og organisering i nærmiljø for sosiale, kulturelle eller andre allmennyttige formål, betegnes ofte med begrepet *den tredje sektoren*. Men det markeres en avgrensning både til den private kommersielle sektoren og til den offentlige sektoren. Den tredje sektoren er en form for kollektiv oppgaveløsning på frivillig, selvregulerende basis. Mange oppgaver er blitt løst og må fortsatt løses utenom offentlige budsjetter i lokalt samvirke og i regi av frivillige organisasjoner, eller gjennom et samarbeid mellom det offentlige og frivillige krefter". S. 55.

5.4.1 Samarbeidsløsninger mellom offentlige myndigheter og 3. sektor.

Med hensyn til de frivillige organisasjonene er det i flere meldinger påpekt behovet for nye samarbeidsmodeller mellom staten, kommunene og frivillige organisasjoner. Fra St.meld. nr. 4 (1987-88) Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken siteres følgende, s. 86:

> "Det bør utvikles *nye samarbeidsmodeller* mellom det offentlige og for eksempel ideelle, frivillige organisasjoner.
> Regjeringen vil ta initiativ til at det blir satt i gang et prosjekt som kan *fremme utviklingen av velferdsgodene bygget på samarbeidsløsninger* mellom det offentlige og tredje sektor. Det vil være et felles prosjekt mellom sentralmyndighetene og Kommunenes Sentralforbund, med deltakelse fra viktige frivillige organisasjoner".

I St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling s. 152:

> "Det er ønskelig at samarbeidet mellom Kommunenes Sentralforbund og Statens Nærmiljøutvalg viderutvikles for å skape best mulig basis for en fortsatt kompetanseoppbygging.
> Regjeringen vil peke på mulighetene som ligger i et bedre samarbeid mellom de frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter om felles tiltak".
> "Statens Nærmiljøutvalg vil i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og frivillige organisasjoner formidle erfaringene fra forsøksvirksomheten, og bidra til å vider utvikle underkommunal organisering og opp gaveløsning i samvirke mellom kommuner og lokale organisasjoner".

Det er behov for å finne praktiske samarbeidsløsninger mellom det offentlige og organisasjonslivet som på en god måte kan få omsatt tiltak til konkret handling. Dette kan føre til at organisasjonene i større grad utvikler et samarbeid både lokalt og sentralt.

Samarbeidsløsninger mellom offentlige myndigheter og 3. sektor om lokale oppgaver må hjelpes og løftes fram gjennom målrettet utviklingsarbeid. Erfaringer fra forsøksvirksomheten viser at samarbeidsmodeller og nye oppgaver for lokale organisasjoner ikke kommer av seg selv.

5.4.2 Fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling (FELU).

Innledning og bakgrunn.

1. Gjennom hele 1980-tallet har utviklingstendensen vært en stadig økende desentralisering av oppgaver som tidligere var plassert på fylkes- eller sentralnivået. Eksempler er m.a. det nye inntektssystemet for kommunene, den nye plan- og bygningsloven, frikommuneforsøkene, kommunehelsereformen og den forestående HVPU-reformen. Det kan derfor på mange måter virke som et paradoks at erfaringene fra nærmiljøforsøkene konkluderer m.a. med behov for en sterkere samordning av statlig engasjement overfor kommuner og lokalsamfunn. Imidlertid må en her skille klart mellom sentral *styring* og sentral *tilrettelegging*. Sentral tilrettelegging kan ses som en nødvendig betingelse for lokal styring. Erfaringene understreker nettopp behovet for sentral tilrettelegging og samarbeid med kommunene og de frivillige organisasjonene.

2. Statens Nærmiljøutvalgs virksomhet viser et klart behov for nærmere samarbeid og *koordinering av statlig politikk overfor kommunene og lokalsamfunnene*. Statlige sektorordninger vanskeliggjør lokale helhetsløsninger. F.eks. kan det nevnes behovet for samordning av tiltak i lokalsamfunnet som investeringsordninger til felleshus (jf. 5.3.2.), utviklingstiltak rettet inn mot barn og unge krever løsninger fra flere sektorer, service- og omsorgstjenester i lokalsamfunnet kan utvikles gjennom tverrsektorielle løsninger (jf. 4.2).

3. Oversikten over ulike statlige forsøks- og utviklingsmidler rettet inn mot lokalsamfunnsnivået viser at staten disponerer betydelige beløp til FoU-arbeid (200 mill. kr), men disse er preget av flere parallelle ordninger og med liten samordning fra statlig side (jf. 5.3.2.).

4. Flere statlige utviklingsprogrammer viser at det er forholdsvis nært samsvar mellom de ulike programmene. Innen områdene oppvekst og omsorg, miljøvern og fysiske kvaliteter (SNUs satsingsområder) er det initiert flere utviklingsprogrammer som m.a. aktivitetstilbud utenom skoletid, miljørettet helsevern, trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer, BOM-programmet, PTD-programmet og bygdeutvikling. Felles for disse programmene er m.a. at alle er rettet inn mot lokalsamfunnet og alle er tverrsektorielle eller tverrdepartementale. Dette gjelder bl.a.:

- **Aktivitetstilbud utenom skoletid**. Dette er Ufds ansvarsområde, men berører flere departementer bl.a. Ffd, Kd, Md og Sos. Det forutsettes at foreldre, institusjoner og/eller frivillige organisasjoner i nærmiljøet skal ha et medansvar for etablering og ledelse av denne virksomheten. Saken er lansert både i Langtidsprogrammet 1990-93 og St.meld. nr. 43 (1988-89) Mer kunnskap til flere.
- **Mønsterplanens utviklingsprogram** for en samfunnsaktiv skole tar sikte på at skole og lokalsamfunn skal være gjensidige ressurser for hverandre, og er et markert bidrag til en aktiv nærmiljøpolitikk.
- **Miljørettet helsevern.** Programansvarlig er Sos, men området berører en rekke andre departementer og institusjoner. Programmet er lansert både i Langtidsprogrammet 1990-93 og St.meld. nr. 41 (1987-88) Helsepolitikk mot år 2000.
- **Trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer.** Md har tatt initiativet til dette programmet, men programområdet berører også Kom, Sd, Sos, Ffd og Kd samt Vegdirektoratet, Aksjon Nærmiljø og Trafikk o.a. Programmet er lansert både i Langtidsprogrammet 1990-93 og i St.med. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling.
- **BOM-programmet.** Bolig og miljøfornyelse i etterkrigstidas boligområde med Kom, Sos, Md, NBBL og de store bykommunene. Programmet er i avsluttende fase og blir evaluert av NBI. Fra Koms side vil det fortsatt bli gitt støtte til denne type utviklingsprosjekter, men under forutsetning av en større grad av samfinansiering med kommuner og boligbyggelag enn det som var aktuelt under prosjektperioden.

Det kan også nevnes MIK-programmet "Miljøvern i kommunene, Kommuneplanlegging på kvinners vilkår der flere departementer samarbeider og PTD-programmet "Privat tjenesteyting i distriktene". Hovedtema for dette er stedsutvikling og kompetanseutvikling. Prosjektet avsluttes 1990/91. Programmet har klare berøringspunkter inn mot flere departementer.

5. Det er flere positive sider ved at utviklingsprogrammer er knyttet til ulike departementer. Først og fremst bidrar dette til en *faglig utvikling i det enkelte departement* som må ses på som et viktig bidrag til å holde departementet ájour med de oppgaver en er satt til å forvalte. Samtidig er det en del mangler ved samarbeidet om de ulike programmene. En oppsplitting i relativt små, isolerte fagmiljøer vanskeliggjør full nytte av de statlige midlene. Det er ofte en mangel på koordinering sentralt når det gjelder en samlet evaluering og formidling av erfaringene fra de ulike forsøksordningene. Samarbeid mellom de ulike fagområdene og programmene blir derfor ad hocpreget og svært arbeidskrevende. Nye forsøksordninger settes i gang uten at en i tilstrekkelig grad drar nytte av erfaringer fra andre pågående eller avsluttende forsøksordninger. Resultatet blir en god del dobbeltarbeid, og ulike forskere knyttet til ulike forsøksordninger dukker opp i kommuner og lokalsamfunn og stiller mer eller mindre de samme spørsmålene.

6. Det spesielle i dette er: det enkelte departementet må ha hovedansvaret for sitt programområde, men

samtidig kan det med fordel utvikles en organisasjonsform som ivaretar og videreutvikler den tverrdepartementale kompetansen. Fra lokalt hold og kommune nivå bør en kunne regne med å møte en felles statlig "kultur" og forståelse av samarbeidsformer. Forslaget nedenfor søker å *ivareta begge disse hensyn*. Det primære er *ikke å samordne de ulike departementers programmer rettet inn mot lokalsamfunnet, men å videreutvikle den tverrsektorielle kompetansen* og dra nytte av felles erfaringer. På denne måten kan en bedre sikre levedyktigheten av vellykkede prosjekter til etablerte og faste arbeidsformer.

7. Utgangspunktet for en *bedre sentral organisering* for å fremme lokalsamfunnsutvikling kan sammenfattes i behovet for et forum der stat, kommune og frivillige organisasjoner kan møtes. Det er viktig å bygge opp et forum som har bred kompetanse på lokalt utviklingsarbeid og som kan ivareta kontinuitet. Forumet må også kunne ta i bruk den tverrsektorielle kompetansen som finnes i ulike departementer, KS og fagmiljøene. Dessuten må det være idegivende og stå for spredning av erfaringer og bistå departementene med tilrettelegging av utviklingsarbeid. I tillegg trenger kommunene råd om nærmiljø- og lokalsamfunnsarbeid.

Det er tre sentrale partnere i denne diskusjonen, nemlig *staten v/aktuelle departementer, Kommunenes Sentralforbund og de frivillige organisasjonene* (3. sektor). Utfordringen er å utvikle et nærmere samarbeid mellom staten, kommunene v/KS og frivillige organisasjoner om nærmiljø- og lokalsamfunnsspørsmål. På denne måten kan offentlige, private og lokale ressurser samordnes samtidig som dette vil kunne utløse lokale ressurser og egeninnsats i bl.a. miljøvern- og nærmiljøarbeid. Flere oppgaver kan dermed løses uten at det betyr økt belastning på offentlige budsjetter. Dette kan også være oppgaver som ikke nødvendigvis er tatt opp gjennom statlige programmer, men som kan initieres av kommunene eller lokalsamfunnet ut fra deres egne behov.

Begrunnelse og hovedoppgaver for et sentralt organ for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling.

8. **Utvalgets flertall** (representantene fra Ffd, Kom, Md, Sos og Ufd) foreslår at det opprettes et nytt *Fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling (FELU)*. Fellesrådet bør være et rådgivende og koordinerende organ overfor aktuelle departementer og Kommunenes Sentralforbund (KS). Statens Nærmiljøutvalg foreslås nedlagt. Hovedbegrunnelsene for dette forslaget er:

- erfaringene fra nærmiljøarbeidet har vist at det er et klart behov for å etablere en fastere *samarbeidsform* mellom stat, kommuner v/KS og frivillige organisasjoner om lokalt utviklingsarbeid. I dag er f.eks. bare departementene representert i Statens Nærmiljøutvalg og med KS som observatør,
- erfaringer fra nærmiljøforsøkene viser at samarbeid om lokale tiltak utløser frivillig innsats og gir bedre utnytting av eksisterende offentlige og private ressurser rettet inn mot lokalsamfunnet.

De praktiske resultater fra nærmiljøforsøkene indikerer klart at et fastere samarbeid mellom disse tre partene om nærmiljø- og lokalsamfunnsspørsmål vil være viktige bidrag til

- utvikling av den *kulturelle egenart* i lokalsamfunnene, noe som styrker tilhørighet og identitet hos folk,
- *forebygging* av helse- og sosiale problemer, kriminalitetsforebyggende arbeid samt et positivt bidrag til engasjement om miljøvernoppgaver i nærmiljø- og lokalsamfunn,
- koordinering og utvikling av *lokale tjenester* og serviceoppgaver i samsvar med lokalbefolkningens egne forutsetninger og behov,
- *næringsutvikling* og utløsning av ny aktivitet i lokalmiljøet.

9. Et sentralt organ for lokalsamfunnsutvikling vil ha som hovedoppgave:

- å *formidle praktiske erfaringer* fra statlig forsøk- og utviklingsarbeid til kommuner og organisasjoner, og bidra til at erfaringene kan tas i bruk gjennom aktiv veiledning og oppfølging,
- å bidra i arbeidet med å tilrettelegge *utviklingsprogrammer* i regi av flere departementer og KS, bl.a. for å fremme nye samarbeidsmodeller mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene,
- å skape *nettverk* og bedre innsikt mellom ulike utviklingsprogrammer slik at evaluering og ressurser kan samordnes bedre.

Organisering av samarbeidet mellom stat, kommuner og frivillige organisasjoner.

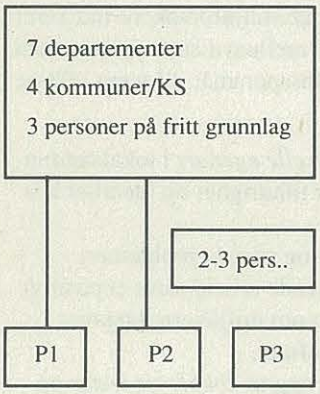
10. I et organisert samarbeid mellom stat, KS og organisasjonene vil utfordringen være å avklare hvordan de frivillige organisasjonene skal være representert. Totalt er det anslått at flere tusen frivillige organisasjoner arbeider med eller i tilknytning til lokalsamfunnet. De frivillige organisasjonene i Norge representerer stor bredde og store ressurser og det er derfor viktig å utvikle egnede samarbeidsformer.

Det finnes i dag ingen paraplyorganisering av de frivillige organisasjonene.

En trekantorganisering mellom stat, KS og organisasjonene er derfor vanskelig å gjennomføre. Organisasjonene arbeider dessuten på forskjellige arbeidsfelt.

Det kan derfor være hensiktsmessig å bygge ut samarbeidet på de arbeidsområdene som organisasjonene er mest opptatt av.

11. En mulig organisasjonsmodell for samarbeid mellom stat, KS og frivillige organisasjoner kan framstilles slik:



Fellesråd for nærmiljø og lokal samfunnsutvikling.

Sekretariat for Fellesrådet

Programstyrer med representanter fra aktuelle departementer, kommuner og frivillige organisasjoner.

Eks. på program (P) kan være: Trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer, lokalsamfunnsdimensjonen i Miljørettet helsevern, oppfølging av PTD-programmet, BOM-programmet, Formidling, Opplæring/kunnskapsutvikling. Selve gjennomføringen av programmene kan også legges til andre institusjoner og fagmiljøer der dette er hensiktsmessig.

I *Fellesrådet* kan følgende være representert: Representanter fra 7 departementer, 4 representanter fra kommunene v/KS og 3 personer oppnevnt på fritt grunnlag. Personer oppnevnt på fritt grunnlag bør ha bred erfaring fra det frivillige organisasjonsliv uten å representere bestemte organisasjoner. Fellesrådet bør oppnevnes ved Kgl.res. for 4 år.

Om representasjonen i Fellesrådet skal være politikere eller personer fra embetsverket/ forvaltningen bør drøftes. En kombinasjonsløsning kan også være aktuell f.eks. ved at leder for Fellesrådet er politiker (f.eks. statssekretær), mens representasjonen fra de andre departementene er personer fra forvaltningen. Det samme kan også gjelde representasjonen fra kommunene/KS.

Programstyrene er tenkt sammensatt av personer fra aktuelle departementer, kommunene/KS, interesserte frivillige organisasjoner og forskere. Det kan f.eks arrangeres årlige konferanser med organisasjonene eller visse *temakonferanser*. Der kan interesserte og aktuelle organisasjoner melde sin interesse for å delta og eventuelt bli med i styringen av programmet.

I denne organisasjonsmodellen deltar *ikke* organisasjonene direkte i Fellesrådet, men i gjennomføringen og styringen av det enkelte program. Dette vil lette mobilisering og deltaking på lokalplanet. På denne måten vil en kunne ivareta frivilligheten og uavhengigheten fra organisasjonenes side og dessuten utvikle samarbeid mellom det offentlige og 3. sektor på en praktisk måte. Programstyrene vil dermed kunne fungere som arena for deltaking, samarbeid og utvikling.

I tilknytning til Fellesrådet etableres et lite *fellesrådssekretariat* på 2-3 personer som ivaretar Fellesrådets administrative og faglige oppgaver. Dette er en *grunnenhet* som kan bygges ut i den grad det blir lagt flere oppgaver og programområder til Fellesrådets sekretariat. Et eksempel på en slik påbyggingsmulighet er senter for sosialt nettverk og helse, som Sos har opprettet i tilknytning til utviklingsarbeidet med miljørettet helsevern. Skal Fellesrådet kunne fungere som kraft- og kompetansesenter på tverrsektorielt arbeid må sekretariatet inneha bred faglig kunnskap og kompetanse i utviklingsarbeidet.

12. Forvaltningsmessig bør Fellesrådet knyttes til ett departement. Aktuelle departement kan være Kom, Md eller Sos. Både Kom og Md retter sin aktivitet i stor grad mot lokalsamfunnet som helhet, mens den viktigste dimensjonen ved nærmiljøarbeid er den forebyggende effekt (Sos).

Plasseringen av Fellesrådssekretariatet bør drøftes videre, men en forutsetning må være at det faglig og administrativt ligger i "spenningsfeltet" mellom stat, KS og de frivillige organisasjonene. De mest aktuelle plasseringene av sekretariatet er Kom, Md, Sos eller KS.

13. Miljøverndepartementets bevilgning over kap. 1463 post 61.2 (ca. 3,5 mill. kr) som i dag disponeres etter anbefaling fra SNU kan inngå som en *grunnbevilgning* til Fellesrådet. I tillegg bør det sikres 1 mill. kr til driften av sekretariatet.

Drift og prosjektledelse av de ulike programmene finansieres av aktuelle departement og KS, avhengig av ansvar, eierforhold og interesse. Rent praktisk kan en tenke seg en felles lokalisering mellom sekretariatet og prosjektledelse for de ulike programmene eller en plassering av programledelsen i den enkelte institusjon. Ved felles lokalisering vil en kunne *få et større samlet fagmiljø* og sikre bedre lokalt utviklingsarbeid.

Kommunenes Sentralforbund som har deltatt med observatør i utvalget er positive til forslaget om et fellesråd for nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling. Skal en statlig politikk for nærmiljø og lokalsamfunn videreføres, er det etter KS´ syn vesentlig at statens politikk koordineres internt og med kommuner og frivillige organisasjoner.

Utvalgets mindretall (representanter fra Fin, Kd og Sd) vil uttale:

1. "Mindretallet kan ikke se at det er behov for et Fellesråd for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling. De oppgaver som eventuelt skulle ivaretas av et slikt organ; kontakt mellom departementene, kontakt mellom de

frivillige organisasjonene, staten og kommunene, samarbeid løsning av lokale oppgaver gjennom målrettet utviklingarbeid, alt dette er oppgaver som bør ivaretas på andre måter enn gjennom etablering av et permanent samarbeids- og samordningsforum. (Mindretallet vil vise til merknaden i punktet 5.3.3). Kostnadene ved den foreslåtte samordning står ikke i et rimelig forhold til de svært usikre gevinstene ved en slik bred koordinering.

2. Både Sosialdepartementets program for individrettet/miljørettet helsevern, programmet for trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer og programmet privat tjenesteyting i distriktene, viser at det ikke er slik at de enkelte forsøks- og utviklingsprogrammer gjennomføres av isolerte små fagmiljøer. I disse programmene er det en utstrakt kontakt mellom forskningsmiljøer, kommuner, KS, organisasjoner lokalt og sentralt, departementer og andre statlige etater i alle faser av forsøksvirksomheten.

3. Kontinuiteten i nærmiljøarbeidet og lokalsamfunnsutviklingen, samt kontakten med organisasjoner lokalt og sentralt for å finne fram til et egnet samarbeid om løsninger av kommunale oppgaver, er først og fremst et ansvar som påligger kommunene og KS. KS disponerer betydelige midler til forsøks- og utviklingsarbeid.

4. Intensjonen bak forsøkene i regi av Statens Nærmiljøutvalg har vært å gi bidrag til å bringe lokalsamfunnsarbeidet framover. Mindretallet kan ikke se at det er behov for at staten engasjerer seg mer permanent i et organ for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling. Det er heller ikke i samsvar med den prinsipielle arbeidsdeling mellom stat og kommune."

5.4.3 Kommunale nærmiljøfond.

1. Med de kunnskaper vi nå har om metoder og betingelser for lokalt utviklingsarbeid, er det mulig å gjøre en *samlet offentlig satsing for å utløse lokale ressurser og frivillig innsats*. Lokalt utviklingsarbeid krever en viss økonomisk basis og faglig veiledning. Ved Stortingets behandling av det nye inntektssystemet for kommunene ble det avklart at staten kan yte økonomisk støtte til tiltak i de *frivillige* organisasjonenes regi.

2. For å oppnå tiltak i et omfang som monner, vil **flertallet i SNU** anbefale at Regjeringen tar initiativ til å opprette en tidsavgrenset ordning med *kommunale nærmiljø/miljøvernfond*. Dette skal nyttes til nærmiljø- og miljøvernarbeid i organisasjonenes regi og til felles velferdstiltak i lokalsamfunnet. Dette tiltaket bør inngå som ledd i et arbeid for å utvikle miljørettet helsevern.

3. 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. Ordningen bør i så fall gjelde både for distrikts- og byområder som har behov for det. Kommuner som utvikler en plan for samarbeid og samvirke med lokale organisasjoner, bør kunne søke om rammebeløp for videre disponering. Etter innstilling fra fylkeskommunene på grunnlag av fylkesvise potter bør midlene fordeles direkte til kommunene. En mindre del av midlene bør nyttes for å stimulere nyskapende tiltak i organisasjonenes regi og nye samvirkeløsninger i grenselandet mellom offentlig og frivillig virksomhet. Disse utviklingsmidlene bør disponeres av Fellesrådet for nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling. jf. 5.4.2.

4. Gjennom støtte til *kommunale nærmiljøfond* kan staten bidra til:

- å mobilisere befolkningen og organisasjonene lokalt til innsats i nærmiljøene for bedre oppvekst og nye omsorgsløsninger og til miljøvern og fysiske forbedringstiltak,
- å fremme samarbeidet mellom frivillige krefter og det offentlig, gjennom lokale organisasjons- og forvaltningsformer og mer samordnet bruk av offentlige midler,
- å stimulere befolkningens deltakelse i og forebyggende arbeid og styrke sosiale nettverk.

De kommunale nærmiljøfondene skal ikke finansiere kommunale oppgaver, men gi et rimelig spillerom for organisasjonene og få i gang nye tiltak som kan begrense veksten i offentlige utgifter. Det er særlig viktig å utløse nye krefter i det lokale miljøvernarbeidet. Programmet bør settes i verk i alle fylker, men vil neppe nå alle kommuner i første omgang. En årlig innsats på 50 mill. kr vil f.eks. bety 0,5 mill. kr i 100 kommuner. Programmet bør bygges gradvis opp i takt med det lokale engasjementet og kan dermed representere en ny giv i lokalsamfunnet.

Representanten fra KS som har deltatt i utvalget som observatør støtter forslaget om etablering av et nærmiljøfond.

Utvalgets mindretall (representantene fra Fin. Kd og Sd) vil uttale:

"Flertallet foreslår at det opprettes kommunale nærmiljøfond på lik linje med Koms tilskudd til kommunale næringsfond. Næringsfondet ble opprettet for å styrke særlig næringssvake kommuner. Mindretallet kan ikke se at det foreligger et behov for å opprette et eget fond som en ny statlig administrativ og forvaltningsmessig ordning for å stimulere nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling. En sterkere statlig satsing på dette området bør kanaliseres gjennom eksisterende tilskuddsordninger som eksempelvis til bygg og anlegg som utgjør viktige virkemidler i kommunenes bestrebelser på å utvikle en bedre nærmiljøpolitikk."

5.5 NY GIV I LOKALSAMFUNNET

Mange av de samfunnsmessige utfordringer vi står overfor er sammensatte og sektorovergripende. 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) Helsepolitikk mot år 2000. Nasjonal helseplan. Meldingen representerer en strategi for en bedre helsetjeneste i Norge, med vekt på en samlet politikk for helsefremmede og forebyggende arbeid. Meldingen vektlegger "Helse for alle"-strategien og dermed tiltak i nærmiljøet.
- St.meld. nr. 40 (1986-87) Om friluftsliv har med sitt helsepolitiske budskap også en klar nærmiljøprofil. Meldingen peker på at innsatsen må rettes mot å sikre og tilrettelegge grønne områder i byer og tettsteder.
- St.meld. nr. 4 (1987-88) Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken. I meldingen påpekes det m.a. på muligheten for videre utvikling av velferdsgodene gjennom nye samarbeidsløsninger mellom det offentlige og tredje sektor. Det foreslås et felles prosjekt mellom sentrale myndigheter og KS med deltaking fra frivillige organisasjoner.
- St.meld. nr. 45 (1987-88) Om forsking, forsøk og utviklingsarbeid i opplæringa videreføre modellen for utviklingsarbeid i skoleverket som beskrevet i St.meld. 79 (1983-84). Områderettet planlegging og forvaltning vil medføre nye utfordringer for skoleverket m.a. med en ny type utviklingsstrategi rettet mot hele området/ kommunedelen.
- St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling. Meldingen drøfter bl.a. tiltak for å styrke lokalsamfunnene i distriktene og i de større byregionene.
- St.meld. nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene, som bl.a. legger stor vekt på å utvikle bedre bomiljøer både i nye og eksisterende boligområder.

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 istand til å løse felles oppgaver, på egen hånd eller i samarbeid med kommunen, synes å være en av forutsetningene for videre utvikling av velferdssamfunnet.

Statens 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 for utformingen av statlig politikk og virkemidler på ulike sektorer.

En større vekt på lokalsamfunnsutvikling vil videreføre intensjonene fra St.meld. nr. 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, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. Et hovedbudskap der er å tenke globalt og handle lokalt.