

Sveinung Dimmen

# **Bustad, bumiljø og lokale planprosessar**

<b>Forfattar</b>	Sveinung Dimmen
<b>Ansvarleg utgjevar</b>	Høgskulen i Volda
<b>ISSN</b>	0805-8075
<b>Sats</b>	Sveinung Dimmen
<b>Distribusjon</b>	<a href="http://www.hivolda.no/fou">http://www.hivolda.no/fou</a>

**Notatserien** er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreiinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattar(ar) ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

## Forord

Livsløp, velferd og planlegging inngår som eit valfritt emne i masterstudiet i samfunnsplanlegging ved institutt for planlegging og administrasjon (IPA) ved Høgskulen i Volda. Emnet legg vekt på livsløpsteori og korleis slik teori kan brukast i planlegging. Søkelyset blir retta mot forskjellige samfunnsnivå, men med hovudfokus på kommune- og lokalsamfunnsnivå.

Ei viktig målgruppe er studentar med profesjonsutdanningar eller anna høgare utdanning som ønskjer å studere korleis livsløpsperspektiv kan gi innsikt i velferds- og planleggingsspørsmål. Studentane skal gjennom studiet utvikle:

- Kunnskap om perspektiv, teoriar og metodar som er relevante for livsløpsperspektiv i planlegginga.
- Kompetanse til å analysere utfordringane i samfunnet når det gjeld å leggje til rette for ulike livsløp.
- Evne til kritisk vurdering av ulike tilnærmingar når det gjeld livsløp, velferd og planlegging.
- Evne til kritisk refleksjon over eiga rolle som tilretteleggjar for betre livskvalitet.

Eit livsløpsperspektiv i planlegginga vil innebere heilskapleg planlegging. Dersom ein i større grad leggje eit slikt perspektiv til grunn, kan det mellom anna medverke til betre livskvalitet, meir rasjonell ressursutnytting, effektivt tverrsektorielt samarbeid og robuste sosiale miljø.

Dette notatet tar utgangspunkt i sentrale tema og problemstillingar knytt til undervisningssamling 2 i Livsløpsstudiet *Den gode staden – det aktive samfunnet*. Undervisningssamlinga set søkjelyset på korleis ein kan utforme og leggje til rette for samfunn der folk vil bu og trivast. Korleis skape gode og attraktive lokalsamfunn? Faglege vurderingar knytt til forholdet mellom fysiske strukturar og sosiale dimensjonar vil stå sentralt. Korleis ein kan mobilisere og involvere ulike grupper i planlegginga er også tema på denne samlinga. Ei slik tilnærming vil stille nye krav både til innhald i og organisering av offentleg planlegging. Meir integrert og behovsretta planlegging inneber tverrsektorielle og territorielle løysingar. Det føreset også større vekt på brukarretta og dialogbaserte planleggingsprosessar. Dette gjev nye utfordringar for faggrupper som tradisjonelt har arbeidd med menneske i forskjellig alder og med ulike funksjonsnivå.

Notatet vil kunne fungere som ein nyttig kunnskapsoversikt til viktige tema og problemstillingar knytt til det nemnde undervisningsopplegget. I dette perspektivet er notatet i første rekke meint å vere eit supplement til aktuell teori og pensumlitteratur, og med eigne studentar som primær målgruppe. Men notatet vil også kunne nyttast som eit utgangspunkt for vidare teoretisk og fagleg bearbeiding med tanke på ”ekstern” artikkelproduksjon.

HVO desember -04  
Sveinung Dimmen

## Innhald

<b>Forord.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Innleiing.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Bustad og levekår .....</b>	<b>6</b>
Velferd, levekår og regional utvikling .....	6
Bustad, nærmiljø og jakta på ”det gode samfunn” .....	6
Nærmiljø under press .....	7
Nærmiljø på den politiske dagsorden – eit tilbakeblikk.....	9
Nasjonale forsøks- og utviklingsprogram .....	9
Bustadpolitiske målsettingar .....	11
Bustad og økonomi.....	13
Bustadundersøkingar og bustadstatistikk .....	14
Bustadbehov – mål og tiltak.....	16
Samordning og samarbeid.....	18
Husbankens – ein viktig bustadpolitisk aktør .....	19
<b>3. Bumiljø og lokal planlegging.....</b>	<b>23</b>
Bustad og bumiljø i offentleg planlegging – eit tilbakeblikk.....	23
Samordna planlegging – kommuneplanen som ramme .....	24
Lokal planlegging og nærmiljøutvikling.....	25
Lokalsamfunnet som planleggingseining.....	27
Lokal planlegging – ein type ”alternativ” planlegging .....	28
Om deltaking og medverknad i lokale planprosessar – meir makt til dei mektige? .....	28
Aktuelle metodar og arbeidsformer.....	30
Utfordringar for ein ny type romleg heilskapsplanlegging .....	32
Nærmiljøarbeid som del av lokale plan- og utviklingsprosessar .....	34
Ressursar knytt til lokal oppgåveløysing og lokalt utviklingsarbeid .....	35
<b>4. Den gode bustaden og det gode samfunnet .....</b>	<b>37</b>
Kommunal bustadplanlegging – organisering og innhald.....	37
Lokal bustadpolitikk – kommunale bustadbyggeprogram .....	37
Bustadsosiale handlingsprogram.....	39
Krav til gode bustader og bumiljø.....	40
Husbanken som tilretteleggar, kunnskaps- og prosessutviklar .....	47
Universell utforming – bustad for alle .....	49
<b>5. Frå prat til praksis – bustad og bumiljø som ledd i forskings- og utviklingsarbeid ....</b>	<b>53</b>
Behov for ny kunnskap .....	53
Prosjektskisse - Bustad, nærmiljø og levekår.....	54
Metodiske vurderingar .....	57
Nærmiljø og buforhold i utkantområde – innspel til ein utviklingsstrategi .....	57
Referansar til andre studiar .....	59
<b>6. Nokre avsluttande refleksjonar.....</b>	<b>61</b>
<b>Referansar .....</b>	<b>63</b>

## 1. Innleiing

Gode bustader og gode bumiljø eit viktig velferdsgode. Bustad og bumiljø har dei siste tiåra vore eit viktig innsatsområde i norsk offentleg politikk og forvaltning. Kravet om at alle skal kunne sikrast gode, trygge og rimelege bustader har vore ein viktig underliggende premis både i den regionalpolitiske og den velferdspolitiske debatten. Dette blir m.a. understreka i stortingsmeldingane om bustadpolitikken (St.meld. nr. 23 2003-2004) og om regionalpolitikken (St.meld. nr. 34 2000-2001).

Å formulere absolutte eller eintydige krav til den gode bustaden og det gode bumiljøet er likevel vanskeleg. Gode bustadforhold kan målast på ulike måtar. Søkelyset vil kunne rettast både mot kvantitative og kvalitative mål, og vere kopla anten til ”objektive” eller meir ”subjektive” verdiar eller verdisett. Ei særleg utfordring vil såleis vere å plassere denne diskusjonen innanfor ei felles referanseramme eller verdivurdering.

Spørsmål om ”det gode liv” og ”det gode samfunn” har stått sentralt i den norske samfunnsdebatten dei siste åra. Med framveksten av det norske velferdssamfunnet og med ein generell auke i velferdsnivået, har vi dei siste åra fått ein diskusjon rundt eit utvida velferdsomgrep. Søkelyset har i større grad blitt retta mot kvalitative sider ved velferda. Levekår, livskvalitet, trivsel og lykke er sentrale omgrep i denne debatten.

Omgrep som trivsel og velferd er nær kopla til bustad og bumiljø. Ei nyttig tilnærming vil her kunne vere å sjå dette i eit livsfase- eller livsløpsperspektiv. Individuelle krav og prioriteringar knytt til bustad og bumiljø vil kunne endre karakter og innhald over tid. Forhold knytt til alder, funksjonsevne, arbeid, fritid eller familiesituasjon vil kunne påverke eigne val. Ein generell tendens dei siste åra er elles at fokus i større grad blir flytta frå vurdering av kvalitetar ved den einskilde bustaden til å omfatte heile bumiljøet. I tråd med dette vil bumiljøet kunne omfatte:

- Bustaden og utforminga av denne
- Bebuarar og hushaldsgrupper
- Bustadens fysiske omgivnader og miljøutforming
- Nærmiljøets ulike tilbod knytt til privat og offentlig service, arbeidsplasstilbod etc.

Bustad og bumiljø utgjer ei viktig ramme for kvardagslivet, og vil såleis inngå som ein viktig premis i diskusjonen om ”det gode liv” og ”den gode staden”. I eit levekårspektiv vil forhold knytt til bustad og bumiljø kunne spele ei viktig rolle. Men kvalitetar og eigenskapar knytt til slike forhold vil også kunne variere – både regionalt og lokalt. I den grad vi her står overfor fordelingsmønster prega av systematiske skeivskapar, vil dette vere ei bustadpolitisk utfordring. Kartlegging og registrering av slike forskjellar må tilleggast vesentleg vekt i samband med all praktisk retta bustadplanlegging. Det er viktig å understreke at spørsmål om levekår oftast vil vere av kompleks og uoversiktlig karakter. Dette vil stille krav om tverrsektorielle løysingar basert på heilskapleg innsikt om situasjonen i det enkelte lokalsamfunn.

Søkelys på trivsel, levekår og ”det gode liv” vil kunne opne for nye og alternative tilnæringsmåtar for å løyse ’klassiske’ plankonfliktar. Kommunal planlegging innanfor rammene av ei meir tradisjonell sektorplanlegging vil her kunne avløysast av ein ny type territoriell heilskapsplanlegging. Auka fokus på kvalitative verdiar vil vere ein viktig stimulans til vidare debatt rundt spørsmål om levekår, nærmiljø og kvardagsliv – spørsmål om ”det gode livet” og ”den gode staden”. På denne måten vil det kommunale plan- og utviklingsarbeidet i få tilført ein ny og viktig dimensjon.

## 2. Bustad og levekår

### Velferd, levekår og regional utvikling

I regionalpolitikken har det vore brei tverrpolitisk semje om å *oppretthalde hovedtrekka i busettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet*. (jf. St.meld. nr. 34 2000-2001). Vurderingar av velferd og levekår i eit romleg eller regionalt perspektiv, opnar for ei tverrsektoriell tilnærming. Dette stiller store krav om både ei horisontal samordning på tvers av tradisjonelle sektorskiljelinjer, og ei vertikal samordning på tvers av forvaltningsnivåa.

I forhold til praktisk politikk og konkret oppfølging av bustadpolitikken vil kommunane spele ei hovudrolle. Men ei rekke andre aktørar knytt til offentleg, privat og frivillig sektor vil også vere viktige medspelarar.

### Bustad, nærmiljø og jakta på ”det gode samfunn”

Omgrepet nærmiljø slik det blir nytta i den offentlege nærmiljøpolitikken omfattar både fysiske og sosiale forhold, samspelet menneska i mellom og deira fysiske omgivnader (St.meld. nr.16 1979-80 s. 4). Det fysiske nærmiljøet omfattar område for daglegliv, bebyggelse, vegar, naturområde og anlegg for tenester og fellesaktivitetar som skule, kyrkje, nærbutikk, leikeplassar m.v. innan gangavstand frå bustaden. Nokre stader vil nærmiljøet også omfatte arbeidsplassar.

Nærmiljøet vil også vere kontakten mellom menneska innanfor dette området – med leikekameratar og naboar. Dette betyr at nærmiljøet ikkje betyr det same eller betyr like mykje for alle. Nærmiljøet betyr gjerne mindre for dei vaksne, yrkesaktive med arbeid og personlege kontaktar utanfor nærmiljøet, enn det gjer for barn og unge, småbarnsfamiliar og heimeverande. Auka mobilitet og god tilgang til alternative arenaer vil såleis kunne redusere både avhengigheita og betydninga av nærmiljøet. Nærmiljøet si betydning vil etter dette kunne variere både mellom ulike grupper eller individ, men vil også på individuelt nivå kunne variere som følgje av livsfase eller livssituasjon. Eit viktig mål for nærmiljøpolitikken er å gjere nærmiljøet og lokalsamfunnet godt å vekse opp i og å leve i for alle grupper (jf. Sætre 1995).

Nærmiljøpolitikken rettar søkelyset mot trivsel, helse og folks samla livskvalitet. Den enkelte sine kvardagsopplevingar i nærmiljø og lokalsamfunn er på mange måtar eit sluttprodukt av innsatsen på ei rekke ulike sektorar. I tråd med dette blir det m.a. stilt krav om ein heilskapleg og tverrsektoriell nærmiljøpolitikk med vekt på å sikre eit godt teneste-, kultur- og fritidstilbod for flest muleg, eit godt bustadtilbod tilrettelagt for alle alders- og hushaldsgrupper, og gode fysiske omgivnader som tilfredstiller krav til berekraftig og miljøvennleg utvikling (jf. St.meld. nr. 29 2996-97).

Eit sentralt spørsmål i forhold til levekårdimensjonen vil her vere å sjå nærare på korleis levekåra fordeler seg. Er det snakk om fordelingsmønster prega av kompensasjon eller hoping? I samband med praktisk politikk og planlegging vil det her vere viktig å finne årsaker og forklaringar bak slike fordelingsmønster, for i neste omgang finne løysingar og gjennomføre konkrete tiltak. Meir prinsipiell kunnskap rundt spørsmål som dette vil kunne kome som resultat av det store NFR-programmet om *Bolig og levekår (1998-2003)*.

Nærmiljøet vil i varierende grad ha direkte og indirekte betydning for trivsel, tryggleik og utfolding for den enkelte. På denne måten vil kvalitetar og eigenskapar ved nærmiljøet

påverke viktige levekårsfaktorar. Kvalitetar og eigenskapar knytte til bustad og nærmiljø vil da også vere nær kopla til sentrale velferdspolitiske målsettingar. Trivsel vil for den enkelte ikkje berre vere avhengig av behov, men også av dei ressursane som blir disponert av den enkelte og av dei vilkåra som samfunnet gir den enkelte.

Nærmiljøomgrepet vil på denne måten kunne tilleggst ein positiv symbolverdi. Pløger (1997, 2002) viser m.a. til at nærmiljøomgrepet gjerne er direkte kopla til omgrep som tryggleik, fellesskap, tradisjon, familie, ansvarlegheit og omsorg. Pløger påpeikar vidare at nærmiljøomgrepet over tid også har endra karakter frå vektlegging av den sosiale dimensjonen til i større grad å rette søkelys mot miljø som levekår- og livsstilvariabel.

Nærmiljøomgrepet er også nær knytt til omgrep som livstil og helse. Ei rekke offentlege dokument understrekar nettopp koplingar som dette. Ot.prop. nr.40 1986-87 peikar m.a. på at:

*Beskrivelser av dagens sykdomspanorama og årsaken til lidelsene må ta utgangspunkt også i sosiale miljøfaktorer. Mentale lidelser og mistilpasning forårsaker mange henvendelser til helsevesenet. Faktorer i det sosiale miljø har stor innflytelse på sykdomspanoramaet. En beskrivelse av årsak til sykdom vil måtte omhandle kontakt, tilhørighet, sosialt nettverk, bomiljø, arbeidsmiljø, lokalsamfunn og storsamfunn.*

Seinare er dette følgt opp gjennom ulike typar tiltak knytt til ulike politikkområde; nærmiljø-, bustad, familie- og distriktpolitikk. Nærmiljøbasert førebyggjande arbeid er også mellom dei tiltaka som vart prioritert i WHO sitt program knytt til *Helse for alle mot år 2000*.

Kvalitetar knytt til nærmiljø og lokalsamfunn vil kunne spele ei viktig rolle i ulike typar førebyggjande helsearbeid. Koplingar som dette mellom bumiljø og helse er m.a. nærare drøfta av Sætre (1995). Viktige faktorar for å styrke helseprofilen i bumiljøet vil m.a. her kunne knytast til:

- tid og kontinuitet som kan gi rom for stabilitet og legge grunnlag for etablering av eit sosialt fellesskap
- arenaer for sosial kontakt omfattar naturlege og uformelle treff- eller møtestader i nærmiljøet
- oppgåver å vere saman om; eksempel på dette kan vere dugnadsarbeid
- sosial likskap knytt til yrke, utdanning og livsfase

Dette opnar for samarbeidstiltak på tvers av tradisjonell sektorpolitikk.

### **Nærmiljø under press**

Den generelle samfunnsutviklinga knytt til meir generelle globaliserings- og sentraliseringstendensar vil elles medføre at viktige strukturar og rammevilkår gjennomgår store endringar over tid. Direkte og indirekte vil dette få konsekvensar for korleis kvardagslivet vårt blir organisert innanfor dei grensene som nærmiljøet representerer. Frå fleire hald blir det peika på at dagens nærmiljø er sett under press av stigande fragmentering, segregering og oppløysing av sosiale relasjonar i nærmiljøet (jf. m.a. Pløger 1997, 2002).

Det er også viktig å minne om at kvalitetar og eigenskapar ved nærmiljøet vil kunne variere mykje frå stad til stad i landet. Med utgangspunkt i den klassiske motsetninga mellom sentrum og utkant kan dette gi seg utslag på regionalt nivå (jf. forholdet mellom bykommunar og distriktskommunar), men også på kommunalt eller lokalt nivå (jf. forholdet mellom

kommunesenteret og utkantgrenda). Det vil her vere snakk om variasjonar knytt både til fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forhold.

Problemet med å gi nærmiljøomgrepet eit konkret og absolutt innhald gjer at omgrepet må brukast med ei viss forsiktighet. I litteraturen vil det mellom nærmiljøomgrepet og omgrepet som bumiljø, oppvekstmiljø og lokalsamfunn oftast vere uklare skiljelinjer. I stortingsmeldingane om nærmiljøpolitikken blir samanhengen og forskjellane mellom desse omgrepa nærare utdjupa (jf. m.a. St.meld. nr.16 1979-80, St.meld. nr. 29 1992-93):

- Bumiljø er den delen av nærmiljøet som spesielt omfattar bustaden og dei næraste omgivnadene til denne.
- Oppvekstmiljøet omfattar alle materielle, sosiale og kulturelle forhold som har betydning for utviklinga hos barn og ungdom. Nærmiljøet er ein vesentleg faktor i oppvekstmiljøet.
- Lokalsamfunnet vil oftast vere eit vidare geografisk område enn nærmiljøet. Innanfor lokalsamfunnet vil det kunne finnast fleire bu- og nærmiljø. Omgrepet lokalsamfunn vil gjerne også omfatte arbeidsplassar og andre fellesfunksjonar og anlegg som er viktig for den lokale busettinga. Lokalsamfunnsomgrepet siktar gjerne meir til sosiale og kulturelle organisasjonar og mindre til fysiske miljøforhold enn omgrepet nærmiljø.

På same måte som for nærmiljøomgrepet vil lokalsamfunnsomgrepet kunne problematiserast. I den tradisjonelle lokalsamfunnsforskninga har det med referanse til Tønnies vore vanleg å skilje mellom omgrepa *Gemeinschaft* som uttrykk for det tradisjonelle lokalsamfunnet, og *Gesellschaft* som uttrykk for det moderne by- og industrisamfunnet (jf. Kaarhus 1991). I nyare samfunnsvitskapleg litteratur er denne enkle todelinga gjerne avløyst av ei meir findelt inndeling mellom ulike lokalsamfunnstypar. Dette ser vi m.a. hos Nyseth og Aarsæther (2002) som med utgangspunkt i ein enkel firefeltstabell har opna for ei meir detaljert klassifisering av ulike lokalsamfunnstypar. Utgangspunktet er ei vurdering langs to dimensjonar; grad av overlapping i sosiale relasjonar og grad av gruppetilknytning.

	Stor overlapping i sosiale relasjonar	Lite overlapping i sosiale relasjonar
Sterk gruppetilknytning blant folk – lav grad av toleranse	Kommunitært lokalsamfunn (tradisjonelt)	Segmentert lokalsamfunn (klassedelt)
Svak gruppetilknytning blant folk – større grad av toleranse	Allsidig lokalsamfunn (sein-moderne)	Fragmentert lokalitet (post-moderne)

Det blir her understreka at dei fire idealtypene er meir å rekne som teoretiske konstruksjonar enn som uttrykk for faktiske lokalsamfunnsformer. Dagens lokalsamfunn er meir samansette og mangfaldige enn tidlegare. Typeinndelinga ovanfor er derfor i første rekke tenkt som eit verktøy for å kunne sjå kva retning det sosiale livet i ein lokalitet utviklar seg i (Nyseth og Aarsæther 2002, s. 36-37).

Det fragmenterte post-moderne lokalsamfunnet er prega av ein kompleksitet og eit mangfald som gjer det vanskeleg å kunne stå samla om grunnleggande fellesverdier. Dette representerer særlege utfordringar knytt til viktige planleggings- og utviklingsspørsmål. Dagens lokalsamfunn stiller krav om ”nye” former for lokal og kommunal planlegging. På eit meir prinsipielt grunnlag er dette m.a. nærare drøfta av Etzioni (1995) og Healey (1997).



## Nærmiljø på den politiske dagsorden – eit tilbakeblikk

Nærmiljø som eige tema eller politikkområde har etter kvart lange tradisjonar i norsk offentleg forvaltning. Eit samarbeid mellom ulike departement la grunnlaget for ei eiga nærmiljømelding; *St.meld. nr. 16 1979/80: Bedre nærmiljøer*. Eit hovudformål med denne meldinga var å gi ei oversikt over og vise samanhengen mellom forskjellige sektortiltak, og legge opp til ein meir samla nærmiljøpolitikk. Meldinga understreka at tiltak i ulike sektorar bør bygge på felles grunnlag og mål, og ei samla vurdering av behova sett frå lokalsamfunnet og nærmiljøet si side. Nærmiljøpolitikken vart seinare vidareført gjennom *Stortingsmelding nr. 29 1992-93: Om nærmiljøpolitikken*.

Hovudlinjene i den nærmiljøpolitikken som blei trekt opp i dei to nærmiljømeldingane er seinare vidareført m.a. i seinare stortingsmeldingar om regional planlegging og utvikling, og i regjeringa sine langtidspogram. Sentrale problemstillingar med stor verdi for nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling er seinare direkte og indirekte følgd opp gjennom ei rekke ulike forskings- og utviklingsprosjekt.

Ei avgjerande rolle for den politiske tyngda nærmiljøatsinga fekk utover på 1980- og 90-talet må førast tilbake til opprettinga av Statens Nærmiljøutvalg i 1981 – oppnemnd ved Kongeleg resolusjon av 11. september 1981 som eit ”rådgivende og koordinerende organ for sentrale statlige myndigheter i deres arbeid med å utvikle bedre nærmiljøer og lokalsamfunn”. Utvalet blei sett saman av representantar frå 8 departement. Kommunenes Sentralforbund hadde observatørstatus, medan Miljøverndepartementet hadde ansvaret for leiing og sekretariatsfunksjonar. Sentrale oppgåver for Statens Nærmiljøutvalg var knytt til:

- samarbeid av statlege tiltak og verkemiddel retta mot nærmiljøa
- forsøks- og utviklingsarbeid i kommunane og utadretta kontakt og informasjonsverksemd (jf. Statens Nærmiljøutvalg 1990, Sæterdal 1987)

Eit omfattande program for forsøk og utvikling i nærmiljø og lokalsamfunn blei i regi av Nærmiljøutvalet starta opp i 1982. Forsøksverksemda kom i gang som eit tverrdepartementalt supplement til fagdepartementa sine utviklingsarbeid. Erfaringane frå det lokale forsøksarbeidet skulle danne grunnlag for forenkling og samordning av statlege verkemiddel, samt vere til hjelp i rettleiingstenesta overfor kommunane. Det blei vidare understreka at forsøksverksemda burde bygge på lokalt initiativ med utgangspunkt i behov og ressursar, problem og oppgåver innan eit avgrensa geografisk område i kommunen. Eit viktig siktemål ville vere å kunne søke nye løysingar, gjerne på tvers av tradisjonelle sektor- og forvaltningsgrenser (Miljøverndepartementet 1982).

## Nasjonale forsøks- og utviklingsprogram

I løpet av dei siste 20 åra har det vore gjennomført ei rekke ulike statlege forsøks- og utviklingsprogram retta mot nærmiljø og lokalsamfunn. Som ei direkte oppfølging av *St.meld. nr.29 (1992-93) Om nærmiljøpolitikk*, og på bakgrunn av erfaringar frå tidlegare nærmiljøforsøk vart det i 1993 starta opp eit nytt 4-årig utviklingsprogram i regi av MD: ”Samvirke mellom lokale og kommunale ressursar” (SAM-programmet). Hovudsiktemålet var å utvikle modellar for tverrsektoriell, områderetta planlegging og drift, og utvikle nye samvirkeløysingar knytt til områda

- miljøvern/fysiske kvalitetar
- oppvekst/omsorg

SAM-programmet har vore særleg opptatt av å sjå nærare på erfaringar med ulike samarbeidsformer mellom innbyggjarane og kommunen, og med særleg søkelys på lokal

mobilisering og organisering. Ein viktig føresetnad for å nå målsettinga om eit kvalitativt betre lokalsamfunn, er nettopp å kople lokale frivillige og offentlege ressursar gjennom ulike typar samvirkeløysingar (jf. St.meld. nr. 29 1996-97).

Erfaringane frå SAM-prosjektet vart seinare m.a. vidareført gjennom etablering av eit eige prosjekt Frivillighetens samarbeidsorgan (FRISAM). Også kommunane sin innsats knytt til Lokal Agenda 21 (LA21) har på mange måtar tatt utgangspunkt i desse tidlegare prosjekterfaringane. I dei fleste kommunar har LA 21-arbeidet vore organisert som ein del av kommuneplanarbeidet.

Omgrepet Lokal Agenda 21 er henta frå FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Agenda 21, forma som ein handlingsplan for det 21. århundret, var eitt av fem sluttokument frå denne konferansen. I kapittel 28 i denne avhandlinga vender FN seg til alle verdas kommunar og lokalsamfunn med utfordring om å utvikle lokale planar og tiltak for ei berekraftig utvikling; *Lokal Agenda 21*.

Ein sentral premiss i LA21-arbeidet er kravet om berekraftig utvikling slik dette vart formulert i Brundtlandkommisjonen sin rapport som innspel til Rio-konferansen. Dei store miljøproblema er gjerne ein konsekvens av summen av handlingar på lokalt nivå. Ei viktig målsetting med LA21-arbeidet er å omsette lokalt engasjement til handling, slik at ein kan nå målet om berekraftig utvikling og betre livskvalitet. Dette er oppsummert i slagordet: Tenke globalt, handle lokalt!

Arbeidet med LA21 har i tillegg til ein det økologiske aspektet også ein sosial, kulturell og demokratisk dimensjon. Dette omfattar m.a. ei bevisst satsing på:

- å vise samanhengar mellom lokal handling og globale konsekvensar
- å sjå retninga på samfunnsutviklinga i eit langsiktig perspektiv
- nord-sør-perspektivet og internasjonal solidaritet
- former for deltaking og medverknad som medverkar til fornying og vitalisering av lokaldemokratiet

Med nærmiljøet og lokalsamfunnet som utgangspunkt vil dette m.a. innebære at det i større grad må leggest meir vekt på samanhengar, der både miljøvern, økonomi og livskvalitet inngår (jf. Lafferty, Aall og Seippel 1998, Aall, Høyser og Lafferty 2002).

Det har vore brei tverrpolitisk semje om hovudmåla i den norske nærmiljøpolitikken. Kommunane spelar ei nøkkelrolle i å omsette visjonane til praktisk handling. Nærmiljøpolitikken handlar om den politikken kommunane fører for å auke folks livskvalitet, medverke til auka trivsel og betre helse i det enkelte lokalsamfunn. Ei viktig oppgåve for kommunane er her å samordne sin politikk overfor lokalsamfunna i kommunen slik at desse kan fungere som ein heilskap (St.meld. nr.29 1996-97 s.82).

Viktige delmål i nærmiljøpolitikken er m.a. knytt til arbeidet med å:

- tilrettelegge for gode fysiske omgivnader med trygg ferdsel, muligheit for sosial kontakt, leik og friluftsliv fri for støy, miljøgifter og forureining
- ivareta framtidige generasjonar sine interesser i forhold til fysiske miljø og omgivnader
- utvikle lokale planar i samarbeid mellom lokalbefolkninga, frivillige organisasjonar og kommunane
- medverke til læring, kultur og tradisjonsformidling

- styrke tilhøyre , identitet og trivsel blant folk
- legge grunnlag for holdningsendringar; jf. kravet om berekraftig utvikling og satsinga på Lokal Agenda 21
- la lokalsamfunn og nærmiljø inngå som grunnelement i den kommunale planlegginga; noko som i neste omgang kan opne for territoriell og sektorovergripande planlegging med vekt på deltaking og medverknad

Spørsmål knytt til bumiljø og nærmiljøutvikling stod også sentralt i det store Bymiljøprogrammet i regi av Miljøverndepartementet som vart gjennomført på 1990-talet (Miljøverndepartementet 2000a og b). Eit eige satsingsområde var her knytt til ”Levande lokalsamfunn”/”Byboliger og lokalsamfunn”. Erfaringar frå dette forsøks- og utviklingsarbeidet viser at diskusjonen knytt til kravet om gode og trygge lokalsamfunn vil kunne ta utgangspunkt i tre grunnleggjande tema (Miljøverndep. 2000b s.12):

- Tenester og service som kan medverke til eit enklare og tryggare kvardagsliv med mindre transport
- God fysisk kvalitet
- Lokalsamfunnet som fysisk eining med sine organisasjonar, nettverk, kultur og historie

I praksis er dette tema som direkte eller indirekte vil kunne overlappes eller gjensidig påverke kvarandre. På bakgrunn av erfaringar frå Miljøbyprogrammet blir det også gjort forsøk på å oppsummere nokre viktige kvalitetskrav knytt til gode (urbane) lokalsamfunn (Miljøverndep. 2000b s. 17). I tråd med dette skal lokalsamfunnet:

- ha tilbod om eit breitt og variert privat og offentlege servicetilbod
- vere trafiksikkert og tilrettelagt for fotgjengarar og andre mjuke trafikkantar
- gjere barneskulen til tyngdepunkt og naturleg møteplass, også for aktivitetar etter skuletid
- utvikle tilbod om uformelle møteplassar for alle aldersgrupper
- sikre tilgang til felles aktivitets- og friområde
- ha tilbod om eit godt utbygd kollektivtransporttilbod
- sikre eit variert bustadtilbod, tilpassa ulike alders-, hushalds- og inntektsgrupper
- utvikle ein lokal organisasjon (nærmiljøutval) som kan ta hand om felles interesser
- ha ei variert og balansert befolkningssamansetting og eit stabilt og trygt sosialt miljø
- legge forholda til rette for lokal deltaking og medverknad i lokale plan- og utviklingsprosessar

Gjennom forsøks- og utviklingsprosjekt i regi av Miljøbyprogrammet er det hausta nyttig erfaring og lærdom med ulike typar av slike lokalsamfunnsretta tiltak. Ein viktig føresetnad for å kunne omsette idear som dette til praktisk handling er nær kopla til kommunane sin evne og vilje til å utvikle ein sjølvstendig nærmiljøpolitikk.

### **Bustadpolitiske målsettingar**

Bustadpolitikken er sektorovergripande og er nær kopla til andre politikkområde. Bustadplanlegging vil vere ein viktig del av offentlig planlegging både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Bustadbygging og bustadplanlegging vil vere nær kopla til andre viktige offentlege planleggings- og forvaltningsoppgåver – både tiltak av meir generell distrikts- og regionalpolitisk karakter, nærings- og sysselsettingspolitikk, familie- og oppvekstpolitikk, og tiltak knytt til økonomisk politikk, prisutvikling og levekår.

Norsk bustadpolitikk har gjennomgått store endringar dei siste åra og står i dag overfor store utfordringar. Viktige oppgåver og utviklingstrekk er gjort nærare greie for gjennom ei rekke ulike offentlege dokument i løpet av dei siste 15 åra:

- St.meld. nr. 34 1988-89: Boligmeldingen.
- St.meld nr 28 1997-98: Oppfølging av Habitat II. Om miljøhensyn i bolig- og byggsektoren
- St.meld nr 49 1997-98: Om Om boligetablering for unge og vanskeligstilte
- St.meld nr 14 1998-99: Om verksemda til Den Norske Stats Husbank 1996-97
- St.meld nr 50 1998-99: Om utjamning av levekårsforskjeller
- NOU 2000:17 Buretslovane
- NOU 2001:22 Fra bruker til borger (Manneråkerutvalet)
- NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken
- St.meld. nr. 23 (2003-2004): Om boligpolitikken

Bustadpolitikken vil direkte og indirekte måtte tilpasse seg viktige endringar i samfunnsmessige rammevilkår. Som eksempel på slike endringar i rammevilkår kan nemnast:

- mindre og fleire husstandar, m.a. som følgje av stadig fleire skilsmisser/oppløyte familiar
- fleire eldre og pleietrengande
- fleire arbeidslause og trygda
- ein arbeidsmarknad med stigande krav til kunnskap og kompetanse
- ei sterk sentraliserings- og urbaniseringsbølge
- deregulering og privatisering av offentleg verksemd

Sjølv om dei bustadpolitiske utfordringane naturleg endrar karakter i takt med samfunnsutviklinga, står det overordna målet i bustadpolitikken likevel fast; *alle skal kunne bu godt og trygt.* (jf. St.meld. nr. 23 2003-2004). Denne visjonen blir følgd opp gjennom følgjande tre delmål og strategiar:

- Tilrettelegge for ein velfungerande bustadmarknad
- Skaffe bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden
- Auke talet på miljøvennlege og universelt utforma bustader og buområde

Visjonen om at: *alle skal kunne disponere ein god og rimelig bustad i et godt bumiljø* opnar for ei rekke krav og utfordringar knytt opp mot den praktiske gjennomføringa av bustadpolitikken. Siktemålet er at bustadprisane ikkje blir høgare enn at den enkelte ved hjelp av egne inntekter kan skaffe seg ein god og praktisk bustad. Offentleg engasjement og ansvar har vore ein viktig føresetnad for å sikre ein rimeleg balanse mellom tilbod og etterspurnad på bustadmarknaden. Dette stiller krav både om nybygging av bustader og ei betre utnytting av eksisterande bustadmasse.

Stortingsmeldingane om bustadpolitikken understrekar vidare at det offentlige må sørge for ein meir effektiv ressursbruk, særleg knytt til økonomisering med dei samla bustadressursane. Det er også eit viktig offentleg ansvar å yte hjelp og støtte til økonomisk vankelegstilte på bustadmarknaden, samt sikre ei betre fordeling av bustader enn den fordelinga som inntektsforholda åleine vil kunne legge grunnlaget for. Krav knytt til kvalitet og standard ved bustad og bumiljø, stiller også krav om eit aktivt offentlig engasjement gjennom tiltak for utbetring og rehabilitering av eldre bustader. Det blir også peika på at innsatsen skal rettast mot å auke talet på miljøvennlege og universelt utforma bustader og bustadområde.

Bustadpolitikken vil slik sett ikkje kunne vurderast isolert frå andre sentrale politikkområde. Det har i Norge vore brei tverrpolitisk semje om å føre ein politikk for utjamning og omfordeling av ressursar og samfunnsgode både mellom grupper av menneske og mellom landsdelar. Bustadpolitikken har vore eit av de viktigaste verkemidla i ein slik velferdspolitik. (Dimmen 1981)

Ei utvikling i retning av meir marknadsorientering medfører ei større utfordring enn tidlegare for å sørgje for oppfølging av viktige bustadpolitiske målsettingar. Dette stiller m.a. krav om ein meir fleksibel verkemiddelbruk som kan opne for betre tilpassing til ein bustadmarknad prega av endring og omstilling.

Dette medfører m.a. krav om at:

- Den langsiktige bustadforsyninga må sikrast gjennom bygging av nye bustader.
- Aktivitetane i bygginga av nye bustader må tilpassast kapasiteten i næringa og endringar i marknadsforholda.
- Ressursbruken i bustadbygginga må effektiviserast.
- Den eksisterande bustadmassen må utnyttast betre for å ivareta skiftande bustadbehov.
- Det må satsast på ei betre bustadfordeling.
- Tilgangen på mindre og rimelegare bustadar må styrkast. Høge prisar og bukostnader gjer det vanskelig å etablere seg for store grupper av bustadsøkande med moderate og lave inntekter. Dette omfattar m.a. ungdom, pensjonistar og ei stadig veksande gruppe av einslege.

Det må byggast fleire bustader med livsløpsstandard. Dette behovet vil auke i takt med framtidens eldrebølgje, der mulighetene for helseomsorg og sosiale tenester er knytt til at så mange som mulig kan bli buande heime. Gjennomføringa av HVPU-reforma på 1990-talet har gitt seg utslag på same måte. Dette omfattar store bustadpolitiske utfordringar med omsyn til både samansettinga av og standarden på bustadmassen. Sjølv etter fleire års innsats på dette området er situasjonen framleis slik at store deler av bustadmassen er lite tilpassa menneske med nedsett funksjonsevne eller med spesielle funksjonsbehov.

Samla sett er dette utfordringar som må møtast både gjennom den generelle økonomiske politikken og gjennom ein bustadpolitikk med klare mål og aktiv verkemiddelbruk. Lokalt vil utfordringa her m.a. ligge i å kunne utvikle metodar og teknikkar som gir rom for større grad av fleksibilitet og tilpassing ut frå individuelle ønske og behov.

### **Bustad og økonomi**

Med søkelyset retta mot økonomiske forhold, kan vi slå fast at bustadsektoren har gjennomgått store endringar i løpet av dei to siste tiåra. Ei omfattande deregulering av bustadmarknaden på 1980-talet, kombinert med ei liberalisering av kredittmarknaden, la grunnlaget for ein "opnare" bustadpolitikk med større innslag av marknadsøkonomiske vurderingar.

Forhold knytt til arbeidsmarknad og sysselsetting, og til inntekts-, rente- og skattenivå, har meir direkte enn tidlegare sett sitt preg på bustadsektoren. Samspelet mellom slike ytre rammevilkår endrar stadig karakter, og vil over tid kunne føre til store svingingar m.o.t. tilbod og etterspurnad på bustadmarknaden. Som eit spegelbilde av meir generelle urbaniserings- og sentraliseringskrefter vil også situasjonen på bustadmarknaden få ein romleg dimensjon. Auka etterspurnad vil generelt sett føre til stigande prisar. I tråd med dette vil bustadprisane variere

både regionalt (mellom landsdelar, fylke og kommunar), men også lokalt (mellom ulike geografiske område innanfor ein og same kommune).

Forhold på bustadmarknaden vil også kunne slå ulikt ut for ulike grupper av bustadsøkande. Større krav til eigenkapital vil t.d. kunne medføre at inngangsbilletten på bustadmarknaden blir høg, både for førstegongsetablerarar og for dei som kjøper ny bustad. Endra vilkår for bustadinvesteringar vil også ha store fordelingsverknader. Unge einslege vel ofte ein leigd bustad, medan unge barnefamiliar gjerne investerer i eigen bustad. Med unntak av dei eldste aldersgruppene aukar sjølveigeandelen med alderen.

Tidspunktet for når ein etablerer seg som sjølveigarar vil også kunne vere viktig. Hushald som etablerer seg i periodar med lave bukostnader vil kunne hente ut vesentleg avkastningar på investert kapital i forhold til dei som seinare investerer i sjølveigarbustader. Renteregulering og høg inflasjon vil her kunne medføre at realrenta både før og etter skatt ofte blir negativ.

Også subsidieringsordningar gjennom Husbanken vil kunne gi utilsikta fordelingsverknader. For å nå målsettinga om at alle hushald skal kunne disponere ein høveleg bustad innanfor ei utgiftsramme som står i rimeleg forhold til inntekta, yter Husbanken gjennom sine låneordningar ei vesentleg rentestøtte. Subsidiarie vil slik kunne føre til å redusere inntektsskilnadene. Dette stiller krav om at subsidiarie blir utforma på ein måte som gjer at dei treff dei målgruppene som er blinka ut (jf. Bysveen/Grevstad 1988).

Utviklinga dei siste tiåra viser at dei samla buutgiftene utgjer ein stadig større del av dei samla hushaldsutgiftene. På 1960-talet utgjorde buutgiftene 12 – 14 prosent av forbruket. Frå midt på 1980-talet passerte buutgiftene både matvareutgiftene og utgiftene for reise og transport. Buutgiftsandelen nådde ein førebels topp i 1992 med 26 prosent. Buutgift omfattar her utgifter til bustad, lys og brensel. Avdrag på bustadlån blir ikkje regnet med (Ås 1990).

Frå 1996 vart utrekningsgrunnlaget for forbruksutgiftene endra. For sjølveigarar blir det no rekna ei eiga ”leigeutgift” medan renteutgifter er haldne utanfor. Prosentdelen av samla forbruksutgifter som går til bustadforbruk gjekk ned frå 27,6 prosent i 1996 til 25,8 prosent i 2000-2002, men utgjer likevel største utgiftsposten for hushalda (SSB 2004).

Det er viktig å understreke at vi her snakkar om gjennomsnittsverdiar. Mange hushald brukar langt meir, men mange bruker også langt mindre. Som tidlegare påpeika vil buutgiftene ha ein regional dimensjon, men også storleiken eller samansettinga på hushaldet spelar inn. Tal for 2000-2002 viser at einpersonshushald har ein buutgiftsandel på 27 til 42 prosent, medan fleirpersonshushald ligg på 21 til 29 prosent. (SSB 2004).

### **Bustadundersøkingar og bustadstatistikk**

Statistisk Sentralbyrå folke- og bustadteljingar kvart tiande år, samt periodevise levekår- og buforholdundersøkingar, gir oss nyttig informasjon om korleis folk bur og lever. Kopling av hushaldsdata og bustaddata gir informasjon om folks buforhold. Bustadstatistikk som dette omfattar ei rekke ulike forhold eller tema knytt til eit breitt spekter av ulike typar data som byggetekniske løysingar, økonomiske forhold, miljømessige forhold, sosiale forhold osv.

I botnen for mykje av bustadstatistikken ligg gjerne eit sett med tekniske definisjonar knytt til eigenskapar ved den enkelte bustaden. Sjølve omgrepet bustad blir nytta om eitt eller fleire rom innanfor eit bygg som har eigen inngang, og som er avsett til bustadformål. På bakgrunn av dette kan det skiljast mellom ulike bustadtypar:

- Einebustad
- Tomannsbustad
- Rekkehus
- Terrassehus
- Andre småhus (omfattar våningshus m.m.)
- Blokk og høghus
- Andre hus (omfattar garasje, tilbygg og andre bustader som ikkje er definert over)

Med utgangspunkt i meir organisatoriske forhold kan det også trekkast eit skilje mellom:

- Sjølvstendig bustad: alle sentrale bufunksjonar innanfor bustaden sitt privatareal
- Bufellesskap: enkelte bustadfunksjonar er ikkje privatareal
- Bukollektiv: dei fleste bustadfunksjonar er ikkje fellesareal

Mykje av bustadstatistikken har referansar til ulike former for arealmål. Dette omfattar m.a. viktige omgrep som:

- Leigeareal: areal innanfor bustaden sine ytterveggar (omfattar ikkje uisolerte rom og boder)
- Bruksareal (BRA): Samla areal innanfor bustaden sine ytterveggar + ev. tilleggsareal
- Berekna areal (BA): Samla arealmål for bustaden utrekna etter ulike berekningsfaktorar
- Kapasitetsgivande bruksareal (BRAK): Mål nytta i samband med Husbanklån

Arealutrekningar spelar ei viktig rolle i samband med kjøp og sal, utleige, eller som grunnlag for ulike typar offentlege tilskots- eller subsidieordningar.

Bustadstatistikken kan vidare skilje mellom ulike brukar- eller bebuargrupper.

Utgangspunktet for ei slik inndeling kan vere basert på ei rekke ulike kriterium som alder, utdanning, arbeid, inntekt, helse, osv. Utgangspunktet kan også vere ei inndeling etter hushaldstypar. Hushaldsstrukturen har dei tre siste tiåra gjennomgått store endringar. Kjernefamilien hadde ein dominerande plass i dei første tiåra etter andre verdskrigen. Etter kvart har andre typar familie- og hushaldsmønster spela ei stadig større rolle. Dei siste åra er det særleg talet på einpersonhushald som har auka mest. Dette som følgje av:

- langsiktig nedgang i fødselshyppigheit
- auka alder ved flytting heimanfrå
- auka ekteskapsalder
- auka skilsmissehyppigheit
- auka levealder

Tal frå siste folke- og bustadteljing viser at det i 2001 var i underkant av 2 mill. bustader i Norge. Dette er ein auke på nesten 50 prosent i forhold til tilsvarande tal frå 1960, og ein auke på om lag 12 prosent frå 1990. Talet på personar pr. bustad har i same periode gått ned frå 3,3 i 1960 til 2,4 i 1990 og til 2,3 i 2001. Dei siste åra (etter 1990) har det årleg blitt oppført om lag 20000 nye bustader. Den norske gjennomsnittsbustaden har eit areal på 114 kvm, og plasserer seg med det heilt i Europatoppen. Ei oversikt med utgangspunkt i SSB sin bustadstatistikk for perioden 1985 – 2003 viser at viktige utviklingstrekk går i retning av at det er fleire som bur romsleg, fleire som bur i einebustad og fleire som eig bustaden sin sjølv (SSB 2001, 2004).

Med utgangspunkt i tal basert på SSB sin bustad- og levekårstatistikk frå 2002 (SSB 2004) ser vi at:

- 79 pst av hushalda eig bustaden sjølv eller saman med andre

- 16 pst er leigetakarar
- 7 pst bur trongt (disponerer færre rom enn personar i hushaldet)
- 42 pst bur svært romsleg (disponerer minst tre rom meir enn tal på personar i hushaldet)
- gjennomsnittleg buareal pr. person er 52 kvm
- 48 pst av hushalda har høg buutgiftsbelastning (meir enn 25 pst. av total forbruksutgift til bustad, lys og oppvarming)
- 40 pst av hushalda har butid i noverande bustad på mindre eller lik 5 år

Det er likevel viktig å understreke at dette er gjennomsnittstal som kan dekke over store skilnader. Både når det gjeld opplysningar knytt til disposisjonsforhold til bustaden (eige eller leige), bustandard, bustadstorleik og buutgifter er variasjonane store.

Ei samanlikning mellom ulike grupper viser at husstandar med lave inntekter bur gjennomgåande trongare enn husstandar med høge inntekter. Nærare halvparten av dei som har redusert funksjonsevne bur i bustader utan tilstrekkeleg tilgang til nødvendige funksjonar som kjøkken, soverom og bad. Også buutgiftsbelastninga er ulikt fordelt mellom grupper og generasjonar. Husstandar med hovudpersonar over 50 år bur ofte i gjeldfrie bustader, medan buutgiftene gjerne er svært store for yngre i etableringsfasen. Høgtløna og toinntektsbusstandar maktar høgare buutgifter betre enn einslege forsørgjarar, funksjonshemma og andre med redusert inntektsevne.

Mellom ulike geografiske område (tettbygde og spreiddbygde område) vil det også vere vesentlege skilnader. Folk i spreiddbygde område eig oftare bustaden sjølv, bur romslegare, rimelegare og har gjennomgåande høgare bustandard enn dei som er busett i dei største byane og tettstadane.

### **Bustadbehov – mål og tiltak**

Tilbodet av bustader blir endra som eit resultat av nybygging og avgang. Dette er avhengig av fråflytting, brann, riving, ombygging og bruksendring av eksisterande bustadmasse. Nybygging utgjer ein svært liten samla del av den totale bustadmassen, om lag 1 prosent pr. år. Den siste bustadmeldinga (St.meld. nr. 23 2003-2004) meiner at det vil vere behov for om lag 20000 nye bustader kvart år dei næraste åra framover. Dette måltalet er basert på vurderingar av bustadbehov og bustadavgang. Talet på nye bustader har halde seg relativt stabilt den siste tiårsperioden, men er vesentleg lavare enn tal frå 1970- og 1980-åra. Gjennom det meste av 1970-talet og fram til midt på 1980-talet vart det kvart år bygd om lag 40000 nye bustader. I perioden frå 1984 til 1990 låg dette talet på mellom 25 og 30000. (SSB 1990, 2004)

Utgangspunktet for vurderingar av bustadbehov og bustadetterspurnad er resultat av eit komplisert samspel mellom ei rekke ulike faktorar. I første rekke omfattar dette forhold knytt til befolkningsmengde, hushaldsstruktur, flyttemønster, kjøpekraft, nivå og standard på, samt nivået på gjeldande bustadkonsum. Bustadetterspurnaden vil vidare vere ein funksjon av meir generelle økonomiske utviklingstrekk, bustadprisar, finansieringsvilkår, offentlege subsidiar, skatte- og avgiftsordningar, framtidige hushaldsutgifter og individuelle preferansar.

Bustadbehovet vil i første rekke vere avhengig av talet på hushald som ønskjer eigen bustad. På landsbasis har tendensen dei siste åra vore at folketilveksten flatar ut. Dette betyr likevel ikkje at talet på hushald, og med det talet på bustader, blir mindre. Talet på hushald, og i første rekke einpersonshushald, har dei siste åra vakse langt sterkare enn folketalet.



Alderssamansettinga og korleis denne utviklar seg er her ein nøkkelfaktor. Mellom dei unge nyetablerte ser vi ein tendens i retning av at fleire vel å leve ugift, giftar seg seinare, eller skil seg i større grad enn tidlegare. Også auken mellom dei eldre er viktig for å forklare auken i talet på hushald.

Omgrepet bustadbehov blir ofte nytta i samband med kommunale bustadbyggeprogram. Frå ulike hald har det lenge blitt hevda at det er befolkninga sitt bustadbehov og ikkje etterspurnaden etter bustader som bør leggest til grunn for bustadpolitikken (jf. Bysveen/Knutson 1984, Hansen 1984) Bustadbehovet kan bestemast normativt ved fastsetting av visse bustadfrekvensar. Dette er utrekningar som baserer seg på befolkningsutviklinga og framskrivingar av denne, kopla opp mot eksisterande bustadmasse. Storleik og samansetting av befolkninga knytt til alder, kjønn og sivilstand, dannar grunnlaget for utrekning av bustadhushald.

Bustadbyggebehov har frå sentralt hald (Kommunaldepartementet og Husbanken) tidlegare blitt vurdert ut frå ulike matematiske modellar basert på frekvensmetoden. Det har også vore utvikla supplerande utrekningsmodellar basert på ulike befolkningsmessige, bustadmessige og økonomiske faktorar. Felles for dei fleste av desse modellane er likevel at dei i tillegg til statistiske data også er basert på innslag av skjønsmessige vurderingar prega av stor grad av uvisse. Utviklinga på bustadmarknaden har dei siste åra vore prega av omstilling og endring i lys av meir marknadsøkonomiske vurderingar og rammevilkår. Modellar og utrekningar utvikla som verktøy i ein type offentleg styrt bustadplanlegging har tapt mykje av sin verdi. Vidare arbeid med alternative metodar for å vurdere framtidig bustadbehov vil likevel vere viktig. Dette kan t.d. omfatte meir lokalt eller regionalt baserte undersøkingar knytt til ulike grupper sine buforhold og bustadønske.

Bustadmeldinga understrekar også at det må stillast særskilte krav til dei kvalitative sidene ved bustader og bumiljø. Dette omfattar ei satsing på miljøvennlige og berekraftige bustader og bumiljø gjennom (St.meld. nr. 23 2003-2004):

- auka arealeffektivisering
- redusert energibruk
- redusert bruk av helse- og miljøfarleg byggemateriale
- redusert mengde byggavfall og auka gjenbruk
- krav om miljøvennleg forvaltning, drift og vedlikehald
- krav til byggeskikk og god estetisk utforming
- krav om universell utforming og tilgjenge for alle

I tråd med dette har det også det siste tiåret i større grad enn tidlegare vore ei sterkare satsing på bustadar med nøktern standard og storleik. Etterspurnaden etter slike bustader har også auka som følgje av den stigande andelen av ein- og topersonshushald, men gjerne innanfor ei ramme som gir rom for variasjon, mangfald og fleksibilitet med utgangspunkt i lokalt tilpassa bustadtypar og med planløyisingar ut frå individuelle ønske og behov.

Utviklinga dei siste åra med nye grupper av yngre og einslege bustadsøkarar har aktualisert behovet for oppføring av ulike typar gjennomgangsbustader. Dette var bakgrunnen for at Husbanken i 1987 etablerte ei ny ordning for oppføring av utleigebustader. Statlege subsidiar blir her gitt både som bustadtilskot (investeringsstøtte) og bustøtte (konsumentstøtte), og vil på den måten medverke til å halde husleiga nede.

Ei særleg utfordring er knytt til det å sikre vanskelegstilte grupper eit fornuftig bustadtilbod. I tråd med dette er det etablert særlege låne- og tilskotsordningar retta mot utleigebustader tilpassa ulike typar ”øyremerka” grupper. Dette omfattar m.a. alders- og trygdebustader, flyktningbustader, gjennomgangsbustader for fysisk og psykisk funksjonshemma, og ulike typar ungdomsbustader. Ei viktig målsetting i bustadpolitikken har vore kravet om at utleigebustadane skal oppførast med same standard som permanente bustader, og at dei bør integrerast i den øvrige bebyggelsen. Det blir også stilt krav om at utleigebustadane skal ha eit rimeleg leigenivå og skal oppførast med nøktern ressursbruk og til lave kostnader.

Målsettinga om betre utnytting av bustadmassen stiller krav også til den eksisterande bustadmassen. Eit viktig prinsipp vil her vere å tilrettelegge for større grad av variasjon og fleksibilitet på ein måte som gjer at bustadane kan tilpassast ulike behov knytt til endringar i livsfase eller livsløp. Tiltak som stimulerer til auka omsetting av brukte bustader vil her vere av særleg interesse. Det skal i større grad tilretteleggast for at husstandar med særlege bustadbehov, t.d. eldre og funksjonshemma skal kunne bli buande i eigen heim. Ulemper og manglar ved eksisterande bustader hindrar i dag at mange kan vere heimebuande. Gjennom utbetningslån og andre støtteordningar i Husbanken vil det offentleg medverke til byfornyng og andre typar bustadutbetring. Også andre former for ombyggings- og moderniseringstiltak vil vere viktig for å oppnå ei meir effektiv utnytting av bustadmassen. Dette kan t.d. omfatte oppstyking av større bueningar til mindre, og betring av bustaden sin tilkomst, brukskvalitet og tryggleik.

### **Samordning og samarbeid**

Det offentlege engasjementet i bustadsektoren har vært stor i heile etterkrigstida. Norsk bustadpolitikk er basert på samarbeid og ansvarsfordeling mellom offentlege myndigheiter og ulike kategoriar utbyggarar. Dette omfattar både planlegging, finansiering og utbygging/gjennomføring.

Innanfor offentlig sektor er de bustadpolitiske oppgåvene fordelt mellom stat, fylkeskommune og kommune i eit mønster som heile tida må tilpassast endra rammevilkår. Arbeids- og oppgåvefordelinga mellom dei tre forvaltningsnivåa er prega av ei aukande desentralisering. Dette har medført meir ansvar og myndigheit til kommunesektoren.

Staten skal fastsette bustadpolitiske mål og trekke opp hovudretningslinjene i bustadpolitikken, fastsette lover og rammevilkår, tilby gunstige finansierings- og støtteordningar, og stimulere til forskning, fagutvikling og informasjon. Det bustadpolitiske ansvaret er lagt til Kommunal- og regionaldepartementet, medan Husbanken spelar ei nøkkelrolle som statens sentrale gjennomføringsorgan m.o.t. tilrettelegging, kunnskapsutvikling og rettleiing. Husbanken spelar ei særleg viktig rolle som forvaltar av ei rekke ulike typar bustadøkonomiske verkemiddel. Statens bygningstekniske etat (BE) har eit særleg ansvar for å forvalte gjeldande byggeforskrifter, føre kontroll og tilsyn med byggevarer, og sørgje for godkjenning av føretak i byggenæringa.

I den praktisk retta bustadpolitikken er det likevel kommunane som spelar hovudrolla. Kommunane har ansvaret for planlegging og tilrettelegging av bustadutbygging og bumiljø, og har også ansvar for at økonomisk svakstilte eller andre vanskelegstilte grupper er sikra eit forsvarleg butilbod. Grunnlaget for kommunens bustadpolitikk blir først og fremst lagt i kommuneplanen, bustadbyggeprogrammet og kommunebudsjettet. Gjennom desse planane blir behov og utfordringar diskutert og analysert. Utbyggingsplanar som dette vil kunne omfatte nærare avgrensing av aktuelle utbyggingsområde, samt meir detaljerte rammer og

retningslinjer for utnyttingsgrad, utforming, utbyggingstidspunkt m.v. Planane vil også kunne innehalde forslag om finansiering av eigedomskjøp, og tilrettelegging av oppstartings- og gjennomføringsprosessen for det enkelte utbyggingssjunkt.

Kommunane sitt engasjement føreset eit tett samspel med andre offentlege etatar, men vil også vere avhengig av eit nært samarbeid med bustadbyggjelag og ulike grupper av private aktørar. Bustadsamvirket og private utbyggarar står for prosjektering og oppføring, og vil vere ansvarleg for forvaltning, vedlikehald og utbetring av storparten av bustadmassen.

Fylkeskommunen står i ein slags mellomposisjon med særleg ansvar for ulike samordningstiltak. Mange fylkeskommunar har i sine handlingsprogram tatt med egne kapittel som omhandlar bustadbygging og bustadforsyning. I fleire fylkeskommunar blir det også utarbeidd egne bustadmeldingar som vedlegg til fylkesplanen. Fylkeskommunane vil her med utgangspunkt i dei mål og retningslinjer som er trekt opp av sentrale myndigheiter prøve å finne løysingar på viktige bustadpolitiske spørsmål med utgangspunkt i regionale og lokale føresetnader og behov.

I fylkesplanen for Møre og Romsdal blir det t.d. understreka at endringar i befolknings- og familiestrukturen må få konsekvensar for den kommunale bustadplanlegginga. Sjølv om fylket har stagnerande folketal, aukar likevel talet på hushald sterkt. Hushald som omfattar einslege og ektepar utan barn aukar mest. Det blir vidare peika på at kommunane i større grad må planlegge for andre bustadtypar enn den tradisjonelle einebustaden. Utbygging av fleire mindre bueiningar og organisering av bustadbygginga i t.d. burettslag må prioriterast. Kommunane blir særleg utfordra til å legge forholda betre til rette slik at ungdom, einslege og ulike kategoriar funksjonshemma skal få ein tilfredstillande busituasjon. Det blir også peika på at situasjonen på bustadmarknaden for særleg vanskelegstilte husstandar må drøftast spesielt. (Møre og Romsdal fylkeskommune 1996, 2000)

Fylkesplanen for Møre og Romsdal 2001-2004 har som hovudvisjon å tilrettelegge for aktive enkeltmenneske, livskvalitet og levedyktige lokalsamfunn. Arbeidet for å sikre livskvalitet og berekraftig utvikling er blinka ut som eit av fylkeskommunen sine prioriterte innsatsområde. I dette ligg m.a. krav om ei solidariske bustadbygging og gode bumiljø knytt til utarbeiding av ein eigen handlingsplan:

*Det bør utarbeidast ein eigen handlingsplan i fylket som tek opp desse problemstillingane og der bustadsatsinga blir sett i samanheng med utvikling av gode nærmiljø som legg til rette for møteplassar og trygt bumiljø på tvers av generasjonar. Det må også vere ei målsetjing å påverke nasjonal politikk.*  
(Møre og Romsdal fylkeskommune 2000 s. 18)

### **Husbankens – ein viktig bustadpolitisk aktør**

Husbanken har spela ei nøkkelrolle i bustadpolitikk og bustadutbygging gjennom heile etterkrigstida. Med etableringa av Den Norske Stats Husbank i 1946 vart grunnlaget for det viktigaste statlege verkemiddelet i bustadfinansieringa lagt. Målsettinga for banken si verksemd vart fastlagt av Stortinget. Lånekapital til bustadbygging skulle kome alle deler av landet til gode. Bustadene skulle vere av nøktern størleik og standard, men skulle samstundes tilfredstille krav til god bygningsteknisk kvalitet. Husbanken har spela ei viktig rolle, ikkje berre ved nybygging, men også i samband med ombygging, rehabilitering og fornying.

Husbanklånet skulle innrettast etter betalingsevna for folk med vanlege inntekter. Renta vart sett lavt, nedbetalingstida vart strekt ut i tid, og lånet skulle ver avdragsfritt dei første åra. Ein relativt høg inflasjon gjennom det meste av etterkrigstida har medverka til å gjere husbanklånet ekstra gunstig.

Husbanklån vil kunne søkast av alle uavhengig av økonomiske eller inntektsmessige forhold. Men lånevilkåra vil likevel vere avgrensa i tråd med Husbanken sine gjeldande rammer og retningslinjer. Dette vil t.d. kunne knytast til krav om maksimumsareal, bruks- eller funksjonsområde, planløyningar, byggtekniske løyningar, materialbruk, eller maksimum kostnadsnivå. Husbanken sine utlåns- og tilskotsordningar har over tid gjennomgått ei rekke større og mindre endringar, samstundes som Husbanken sine oppgåver er utvida til også å omfatte fagleg rådgiving, rettleiing og tilrettelegging

I den siste bustadmeldinga (St.meld. nr. 23 2003-2004) blir det slått fast at Husbanken framleis skal spele ei sentral rolle i bustadpolitikken. Husbanken sine låne- og tilskotsordningar skal også i åra framover vere ein viktig reiskap for å fremme nyproduksjon av bustader. Rimelege oppføringslån gjennom Husbanken vil danne basis for den selektive bustadpolitikken retta mot førstegangsetablerarar og vanskelegstilte grupper på bustadmarknaden.

Husbanken sine viktigaste verkemiddel for bustadbygging er knytt til to hovudtypar av lån; behovsprøvde topplån (startlån) og ikkje-behovsprøvde grunnlån. Ordninga med s.k. startlån erstatta frå 2003 den tidlegare ordninga med etablerings- og kjøpslån. Storparten av desse behovsprøvde låna blir vidareformidla frå Husbanken gjennom kommunane til låntakarane. Ordninga med s.k. grunnlån omfattar både oppførings- og utbetningslån.

Oppføringslånet skal nyttast til finansiering av nye bustader og har både eit kvalitativt og kvantitativt siktemål. Bustaden skal som hovudregel tilfredstille visse krav til ein definert minimumsstandard, men samstundes ligge innanfor ei øvre grense for maksimumsstandard. Dei viktigaste mottakarane av Husbanken sine oppføringslån gjekk i 2002 til private utbygarar, burettslag, enkeltpersonar, stiftingar og aksjeselskap, kommunar og fylke.

Utbetningslånet skal medverke til kvalitet ved utbetring av eksisterande bustader og bumiljø. Desse låna kan anten vere prosjektretta eller personretta. Prosjektretta lån kan nyttast til bumiljøtiltak, enøk-tiltak, byfornyng eller bustader med antikvarisk verdi. Personretta lån er behovsprøvde utbetningslån delt ut til privatpersonar på grunnlag tilråding frå kommunen.

Husbanken forvaltar i tillegg også ordningane med bustøtte og bustadtilskot. Bustøtteordninga blir rekna som det største, viktigaste og mest målretta verkemiddelet for å sikre bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden. Formålet med bustøtta er at alders-, uføre- og etterlattepensjonistar, barnefamiliar og andre grupper med svak økonomi, skal kunne sikre seg ein hensiktsmessig bustad på permanent basis. Bustøtte blir utrekna på grunnlag av særskilte krav både til bustaden og husstanden. Tal frå 2003 viser at det vart utbetalt bustøtte til om lag 120000 husstandar. Med ei samla ramme på 2,35 mrd. kr. tilsvarar dette i gjennomsnitt knapt 20000 kr. i årleg bustøtte for kvar husstand (St.meld. nr. 23 2003-2004). Husbanken forvaltar også ei ordning med ulike typar butilskot til vanskelegstilte grupper. Slike tilskot kan nyttast både til etablering i nye og brukte bustader, og til ombygging av bustader for å tilpasse desse til bruk for funksjonshemma eller eldre.

Husbanken si finansiering av nye bustader vil i stor grad påverke både nivået, samansettinga og ressursbruken i den samla bustadproduksjonen. Husbanken sine ulike finansieringsordningar spelar såleis ei nøkkelrolle i ein samla bustadpolitikk. Parallelt med dette har Husbanken gjennom dei siste åra fått utvida sine oppgåver. Bustadmeldinga (St.meld. nr. 23 2003-2004) understrekar her Husbanken si rolle som tilretteleggar, kunnskaps- og prosessutviklar i forhold til kommunal og privat sektor. Vidareutvikling av samarbeidet med kommunane utover sjølve låneverksemda vil vere viktig, og likeeins samarbeid med andre statlege aktørar på det bustadpolitiske området. Dette gjer at Husbanken også vil ha ein svært viktig funksjon i forhold til samordning av viktige velferdstenester.

Husbanken si rolle som gjennomføringsorgan for statleg bustadpolitikk, gjer at banken sine ulike hovudmål og arbeidsoppgåver vil vere under meir eller mindre kontinuerleg utvikling og endring. Oppsummeringa i tekstboksen under gir såleis meir uttrykk av å representere eit situasjonsbilde på breidda og mangfaldet i Husbanken sine aktivitetar enn å vere ei oppdatert oversikt over gjeldande mål og arbeidsoppgåver.

**Oppsummering: Husbanken sine ulike arbeidsoppgåver (kjelde: Husbanken 2004: Årsrapport 2003 )**

Husbanken har formulert fem hovudmålsettingar for sin aktivitet. Kvart av hovudmåla er vidare spesifisert gjennom aktuelle delmål og tilhøyrande verkemiddel.

**Hovudmål 1: God bustaddekning og ein godt fungerande bustad- og byggemarknad**

Husbanken skal

- Medverke til at det samla bustadbehovet blir dekt, og at den samla bustadproduksjonen skal vere jamn
- Medverke til effektiv og ressursøkonomisk bustadbygging og stimulere til nøkterne og rimelege bustader

Aktuelle verkemiddel:

- Oppføringslån til nye bustader
- Tilskot til omsorgsbustader og sjukeheimar
- Butilskot til etablering i ny bustad

**Hovudmål 2: God bustadfordeling**

Husbanken skal medvirke til at:

- Bustadfordelinga skal vere betre enn inntektsfordelinga tilseier
- Vanskelegstilte og husstandar med svak økonomi skal kunne skaffe seg ein god og rimeleg bustad
- Husstandar som har skaffa seg bustad, skal få sjansen til å halde på den
- Unge skal kunne etablere seg i ein god bustad

Aktuelle verkemiddel:

- Bustadtilskot til etablering i ny bustad
- Bustøtte til eldre, trygda og barnefamiliar med svak økonomi
- Etableringslån til funksjonshemma, vanskelegstilte og unge som har problem med å skaffe seg kreditt til eigen bustad
- Kjøpslån til vanskelegstilte husstandar

**Hovudmål 3: Gode bustader, god byggekvalitet og godt bumiljø**

Husbanken skal medverke til at:

- Bustader skal ha god kvalitet og vere funksjonelle. God byggeskikk skal stimulerast.
- Berekraftig utvikling skal vektleggast gjennom miljøvennleg nybygging, god fortetting og utbetring og forvaltning av bustadmassen
- Godt bumiljø skal tilretteleggast gjennom attraktive fellesareal, grønne lunger, høve til leik og trygge trafikkforhold

Aktuelle verkemiddel:

- Lån til oppføring av bustad
- Lånetillegg til ekstra bustad- og miljøkvalitet
- Tilskot til bustadkvalitet
- Utbetningslån
- Tilskot til byfornyng
- Tilskot til tilstandsvurdering av burettslag
- Prosjekteringstilskot til tilpassing av bustader
- Tilskot til tilpassing av bustader
- Tilskot til informasjon og utvikling av bumiljø, bustadforvaltning og bustadpolitikk
- Lån til barnehagar og skolefritidsordningar

**Hovudmål 4: Butryggleik**

Husbanken skal medverke til at:

- Husstandar som har skaffa seg ein nøktern bustad, kan få høve til å halde på den
- Forbrukarinteressene til bustadkjøparane skal ivaretakast
- Buutgiftene skal stå i rimeleg forhold til inntekta

Aktuelle verkemiddel:

- Bustøtte til eldre, trygda og barnefamiliar med svak økonomi
- Gunstige rente- og betalingsvilkår
- Økonomisk rådgiving
- Fleksible nedbetalingsordningar
- Opne opp for individuelle betalingsavtala
- Gjeldsforsikring

### 3. Bumiljø og lokal planlegging

#### Bustad og bumiljø i offentlig planlegging – eit tilbakeblikk

Forhold knytt til tidlegare utbyggingsmønster og planleggingspraksis dannar eit viktig grunnlag for dagens bustadpolitikk. Arealplanlegging etter sonedelingsprinsippet har medført oppsplitting av bustad, arbeidsplassen og service. Mange nyare bustadområde er prega av manglande integrasjon. Dette er nærmiljø som manglar sosiale relasjonar i form av samarbeid og gjensidig hjelp slik vi kjenner det frå etablerte bygdesamfunn og eldre bysamfunn.

Utviklinga over tid viser at samanhengene mellom bustad, arbeid og fritid blir stadig svakare. Bustadområda vil ofte ha preg av å være reine "sovebyar" eller "sovegrender". Lengre arbeidsreiser vil medføre både miljømessige, sosiale og økonomiske problem. Dette er forhold som dagens bustadplanlegging prøver å få gjort noe med. Medan ein tidligare retta søkelyset mot den enkelte bustaden, blir det i dag i langt større grad fokusert på bustadområdet som heilskap. (jf. Gehl 1980, Husbanken 1985, Sandø/Vassenden 1985)

Vi har dei siste åra hatt ein omfattande debatt knytt til spørsmål om samlokalisering. Samlokaliseringssomgrepet blir i første rekke nytta om forholdet mellom bustad og arbeidsplass, men blir også brukt om forholdet mellom bustad og service av ulikt slag, og om forholdet mellom ulike typar servicetilbod. Samlokaliseringssideen er nær i slekt med gamle byplanideal om nabolag og sjølvforsynte byar. Samlokalisering blir sett på både som eit mål i seg sjølv og som eit middel for å oppnå større grad av tilgjenge. Dei siste åra er også spørsmål om samlokalisering kopla til strategiar for fortetting og er tilpassa rammer og retningslinjer for berekraftig utvikling (jf. St.meld. nr. 29 1996-97)

Jordverntanken står framleis sterkt. Dette har i stigande grad opna for bygging i kupert og bratt terreng, men ofte utan tilstrekkeleg tilpassing gjennom planlegging og val av bustadtypar. Resultatet av dette blir gjerne dårlig, både når det gjelder brukskvalitet, visuelt uttrykk og økonomi (jf. Husbanken 1985, Ellefsen/Røsnes 1989, St.meld. nr. 29 1996-97).

Erfaringar frå kommunal bustadplanlegging i praksis viser at rasjonell og "effektiv" planlegging og utbygging ofte skaper problem for aktiv deltaking og medverknad frå bebuarane si side i arbeidet for utvikling av eigen bustad eller eige bumiljø. Planlegging og utbygging har i liten grad tatt utgangspunkt i lokale føresetnader og lokale tilpassingar. Standardisering og industriell masseproduksjon har medført forflating og utvatning av regional byggetradisjon og byggeskikk.

Dette er på ingen måte "nye" problemstillingar. Allereie med Stortingsmelding nr.16 1979-80: *Bedre nærmiljø* (Nærmiljømeldingen) vart problemstillingar som dette tatt opp til grundig debatt. Miljøverndepartementet (1982) følgde opp gjennom utarbeiding av ein eigen rettleiar: T-502: *Gode boligområder – prinsipper og retningslinjer for planlegging og utbygging*. Denne var i første rekke retta mot kommunale og fylkeskommunale utbyggingsmyndigheiter. Både Miljøverndepartementet og Husbanken har seinare utdjupa og supplert denne gjennom ei rekke ulike publikasjonar. Målgruppa er her utvida til også å omfatte andre aktørgrupper. Ei hovudmålsetting er at planlegginga i langt større grad enn tidlegare bør ta omsyn til eksisterande sosiale og fysiske særtrekk, samt utnytte og bygge vidare på regionale og lokale føresetnader. Forhold knytt til ulike former for bebuarmedverknad blir også sterkt fokusert.

I løpet av dei siste åra er dette elles tema og problemstillingar som har stått sentralt i ei rekke ulike forskings- og utviklingsprosjekt. Miljøverndepartementet, Statens Nærmiljøutvalg og

Kommunenes Sentralforbund har her spela nøkkelroller i samarbeid med ulike fagmiljø knytt til universitet, høgskolar og forskingsinstitusjonar.

### **Samordna planlegging – kommuneplanen som ramme**

Etter Plan- og bygningslova er alle norske kommunar pålagt å drive kontinuerleg kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklinga i kommunen. (Plan- og bygningslova 1985) Ei effektiv kommuneplanlegging vil vere ein viktig føresetnad for at det skal kunne takast riktige beslutningar til riktig tid, samt kunne sikrast ei betre styring og kontroll med kommunens samla ressursbruk.

I kvar kommune skal det utarbeidast ein kommuneplan. Kommunane blir stilt relativt fritt til å avgjere innhald og organisering ut frå eigne behov. Lova trekker likevel opp ein del rammer og strukturar som må følgjast opp. Dette gjeld bl.a. inndelinga av kommuneplanen i ein langsiktig og ein kortsiktig del. Den langsiktige delen omfattar mål for utvikling av kommunen, retningslinjer for planlegginga i sektorane og ein arealdel til forvaltning av areal og andre naturressursar. Den kortsiktige delen omfattar samordna handlingsprogram for verksemda i sektorane dei næraste åra. Handlingsprogrammet blir vidare konkretisert i kommunens årsbudsjett.

Amdam og Amdam (1990, 2000) har diskutert nærare ein del generelle krav til kommuneplanens organisering og innhald. Dei peikar på at den langsiktige delen av kommuneplanen bør innehalde ein presentasjon av nosituasjonen og av truslar og muligheiter, mål og retningslinjer, og slik at dei ulike kommunale vedtak kjem klart fram. Den kortsiktige delen av kommuneplanen bør innehalde kva kommunen som organisasjon kan gjere for å oppnå dette. Hovudprinsippet er at kommuneplanlegginga skal organiserast slik at den er mest muleg formålstenleg for kommunen sjølv, og at planen har eit innhald som er til nytte for kommunen.

Ein kommune vil alltid vere i ein situasjon med forandring og usikkerheit. Dette gjeld både om vi vurderer kommunen som samfunn eller som organisasjon. Dette forandringspresset vil verke både innanfrå og frå omgivnadene. Kommuneplanen skal prøve å gi svar på korleis kommunen vil kunne møte desse endringane. Kva som er dei viktigaste utfordringane vil derimot kunne variere frå kommune til kommune.

Det kommunale planleggingssystemet må både verke samordnande på delaktivitetar og kunne ta opp i seg forandringar som skjer over tid. Kommunen vil såleis ha behov for fleire vidt forskjellige planformer. Kommuneplanen vil etter dette kunne oppfattast som en felles paraply for alle typar av kommunal planlegging. (jf. bl.a. Amdam & Amdam 1990, 2000, Kleven red. 1998, Aarsæther & Hagen 2001)

Utviklinga dei siste åra har vist at det må stillast krav om ei strengare prioritering i samband med kommunal forvaltning og serviceproduksjon. Med utgangspunkt i lokale problem og føresetnader bør det fokuserast på dei spørsmål som dei folkevalde ser på som mest interessante og viktige. Kommuneplanen blir i sterkare grad enn tidlegare forsøkt gitt eit strategisk innhald. (jf. Amdam 1990, 2000)



## Lokal planlegging og nærmiljøutvikling

Planleggingssystemet på lokalt nivå vil kunne utviklast til eit effektivt hjelpemiddel i eit samla nærmiljøarbeid. Eit problem vil her være at mange av dei faktorane som påverkar viktige kvalitetar ved nærmiljøet vil ligge utanfor planleggingssystemets innflytingsområde.

Dette inneber bl.a. at ansvaret for nærmiljøet i stor utstrekning vil måtte ligge hos befolkninga sjølv. Den enkeltes aktivitet, innsats og interesse vil vere avgjerande i all nærmiljøutvikling. Dette vil likevel vere avhengig både av eigne ressursar, av dei rammer som er trekt opp gjennom lovverk, planverk og økonomiske ordningar, og av dei ressursane som kan tilførast gjennom rettleiing og fagleg hjelp.

Gjennom Plan og bygningslova (PBL) er forhold knytte til lokal planlegging og nærmiljøutvikling tillagd betydeleg vekt. Dette opnar for større grad av aktiv deltaking og medverknad frå befolkninga gjennom lokal organisering og oppgåveløysing retta mot planlegging og tiltak i lokalsamfunnet.

Den lovfesta retten til deltaking og medverknad i kommunale planprosessar er slått fast med ein eigen ”medverknadsparagraf” i plan- og bygningslova av 1985 (PBL § 16-1):

*Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.*

Lenger ute i lovteksten (PBL §17-1) er dette vidare utdjupa:

*Ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse, skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der.*

I framlegget til ny planlov (NOU 2003:14) er deltakings- og medverknadsretten forsterka. I forslaget til ny §1-7 *Medvirkning og høring* heiter det:

*Planmyndighetene skal gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser ... Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning... Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge...*

Plan- og bygningslova frå 1985 opna opp for ein meir ”open” og demokratisk planleggingsprosess. Den offentlege planlegginga skifta på mange måtar fokus eller perspektiv; frå ei sentralistisk ”ovanfrå-og-ned-planlegging” til ei meir grasrot- eller lokalsamfunnsbasert ”nadanfrå-og-opp-planlegging”. Ei slik ”ny” type tenking kom også til uttrykk gjennom ulike typar offentlege plandokument. Eit eksempel på dette er regjeringa si bustadmelding frå 1989 (St.meld. nr.34 1989-90). Meldinga peikar på at det frå departementet si side vil ve eit mål å overføre oppgåver til lokalsamfunna og desentralisere beslutningar så langt dette er hensiktsmessig. Sett frå bebuarane og lokalsamfunnet si side vil samarbeid om felles mål kunne medverke til auka engasjement og interesse for bumiljøet.

Ei rekke oppgåver i tilknytning til buforhold og nærmiljø blir i dag løyst av ulike bumiljøorganisasjonar. Burettslag og lokale velforeiningar spelar her ei sentral rolle. Men også andre typar frivillige organisasjonar, som f.eks. idrettslag, husmorlag eller pensjonistforeiningar vil kunne ta på seg viktige oppgåver knytte til bustad og nærmiljø. Erfaringar viser at slik lokal organisering vil kunne medverke til betre ressursutnytting og reduserte driftskostnader.

Det er her viktig å understreke at eit utvida engasjement frå bumiljøorganisasjonane si side ikkje er meint å bety redusert offentleg verkemiddelbruk eller redusert offentlig ansvar. Frå departementet si side blir det da også påpeika at eventuelle overføringar av beslutningsmyndigheit og fullmakter til bumiljøorganisasjonane berre vil vere interessant som bidrag til at offentlege målsettingar betre kan nåast, og ikkje som eit ledd til offentlig ansvarsfråskrivning. Lokalt husarbeid, lokal omsorg, lokal forvaltning og lokal produksjon blir nemnt som eksempel på oppgåver som vil kunne ivaretaast av bumiljøorganisasjonane. (St.meld. nr. 34 1988-89)

Erfaringane frå det omfattande forsøks- og utviklingsarbeidet i regi av Statens nærmiljøutval (SNU) på 1980-talet la grunnlag for ei ny nærmiljømelding (St.meld. nr. 29 1992-93). Denne konkluderte med at nærmiljø og lokalsamfunn vil kunne spele ei stadig viktigare rolle i utviklinga av velferdssamfunnet. Det blir også vist til at ein i nærmiljøa vil kunne finne nye typar løysingar på viktige velferdsområde basert på ulike typar samarbeidsløysingar mellom offentleg, privat og frivillig sektor.

I følge nærmiljømeldinga (St.meld. nr. 29 1992-93, s. 11) vil viktige mål for nærmiljøarbeidet vere knytt til:

- å vidareutvikle miljøvennlege lokale velferdssamfunn
- å opne for større deltaking og medverknad i samband med løysing av lokale fellesoppgåver
- å medverke til forbetring av folks kvardagsliv, både fysisk, sosialt og kulturelt, for slik å kunne vere med å førebygge sosiale og helsemessige problem og medverke til auka livskvalitet
- å utløyse idear og kreativitet
- å kome flest mulig i lokalsamfunnet til gode
- å vere sektorovergripande og kunne medverke til etablering av nye samarbeidsformer for offentleg tenesteproduksjon
- å gi gode rammevilkår for lokale miljø- og kulturtiltak

Meldinga peikar vidare på at særlege utfordringar i nærmiljøpolitikken vil vere knytt til:

- førebyggjande arbeid i nærmiljøet (fysisk, sosialt, kulturelt)
- offentleg avgrensing: tilrettelegging for hjelp til sjølvhjelp
- lokale ressursar og offentleg innsats i samspel
- samspel og samarbeid
- kompetanse
- rettleiing og formidling
- kontakt og erfaringsutveksling mellom ulike departement (jf. ulike forsøks- og utviklingsprogram)
- sekretariat for nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling; avløyning av SNU

Trass i nye oppgåver og nye samarbeidsmonster mellom offentleg og privat sektor, er det likevel viktig å understreke at nærmiljøutvikling framleis vil vere eit viktig offentleg ansvarsområde. Kommunane spelar her ein nøkkelrolle som hovudansvarleg for utforming og utvikling av nærmiljøet både i etablerte og planlagde bustadområde. Gjennom Plan- og bygningslova har kommunane ansvaret både for den kommunale oversiktsplanlegginga og for ulike former for detaljplanlegging på lokalsamfunnsnivå.

### **Lokalsamfunnet som planleggingseining**

Lokalsamfunn og nærmiljø kan danne utgangspunkt for ulike typar lokal planlegging. På bakgrunn av SNU sitt forsøks- og utviklingsarbeid på 1980-talet har Anne Sæterdal (1987) oppsummert nokre viktige kjenneteikn ved lokal planlegging.

Lokal planlegging vil kunne inngå som ein integrert del i kommunal eller anna offentleg planlegging. Krav til denne typen offentleg planlegging:

- områderetta
- bygg på kvalitativ innsikt i området
- etablerer dialog med befolkninga
- ikkje lovar meir enn den kan halde

Sett frå lokalsamfunnet sin ståstad vil det vere eit krav om at lokalbefolkninga treng ei "total" planlegging som inneheld flg. element:

- å bli kjent i området og bringe folk saman, mobilisere og integrere
- å avklare felles behov/problem
- å avklare ressursar/rammer som gjeld
- å planlegge felles handlingar
- å danne meir eller mindre formaliserte organisasjonar
- å forhandle og samhandle med omverda/næringsliv/kommune/fylke/stat
- å gjennomføre planar
- å vurdere, revurdere og konsolidere ut frå egne erfaringar

Det blir også stilt særskilte krav til planleggingskompetansen. Lokalbefolkninga treng planleggarar som:

- bør ha eit tett og velutvikla, allsidig kontaktnett i lokalsamfunnet
- bør ha stabilitet og kontinuitet, ha tilknytning over tid
- bør ha gode eksterne kontaktar (på ulike nivå: kommune, fylke, stat, næringsliv etc.)
- bør ha allsidig erfaring, både praktisk og teoretisk
- bør ha menneskeleg erfaring for å klare dei utfordringane som sjølve den sosiale mobiliseringa representerer
- bør ha fantasi og evne og vilje til nytenking
- bør ha erfart eller ha innsikt i den off. planlegginga si dobbelthet

Arbeidet med lokalsamfunnsretta planlegging representerer ei særleg utfordring for planleggaren, fordi det her vil vere aktuelt å spele fyller fleire roller samstundes. Dette omfattar:

- eksperten (trad. rolle), fagkunnskap og fagleg samordning
- saksbehandlaren; regelorientert, administrator
- talsmannen; stiller seg til disposisjon for lokale interesser
- katalysatoren; sette i gang plan- og utviklingsprosessar i lokalsamfunnet

## **Lokal planlegging – ein type ”alternativ” planlegging**

Lokal planlegging har på mange måtar vakse fram som ein motreaksjon eller som eit alternativ til tradisjonell offentleg (kommunal) planlegging. Dei mange nærmiljøforsøka som vart gjennomført på 1980- og 1990-talet vart på mange måtar etablert som eit svar på kritikken som vart reist mot den ”tradisjonelle” planlegginga.

Med dette som utgangspunkt har Sæterdal (1987) summert opp dei viktigaste punkta i denne kritikken:

- manglande samsvar mellom mål og resultat.
- planlegginga resulterer ofte i utilsikta verknader.
- utilsikta verknader er ofte uønskte.
- tilbakeføring av erfaringar, korrigeringar (læringsaspekt) er svakt utvikla, eller manglar.
- planleggingsorganisasjonen er splitta; omfattar ulike aktørar og ulike fasar.
- planlegginga er hierarkisk oppbygd; kjenneteikna av vertikale kommandolinjer (top-down).
- sektortenkning/ktorplanlegging er meir symptom – enn årsaksretta; dvs. fokuserer i liten grad på grunnleggande problem.
- planlegginga er spesialisert etter fag: profesjonsinteressene dominerer.
- kløft mellom teori og praksis.
- mekanisk tidsomgrep: tid = pengar.
- manglande kommunikasjon/dialog.
- konsekvensane er ofte usynlege for beslutningsfattarane.
- generelle mønster og standardar i staden for behov.

Nærmiljøpolitikk og lokal planlegging er på mange måtar eit forsøk på å fornye velferdsstaten nedanfrå. Nærmiljøpolitikken representerer i tråd med dette ein kritikk av den sektoroppdelte velferdsstaten. Lokal planlegging med vekt på heilskapstenking, tverrsektorielle tilnærmingar og områdemessig organisering vil kunne føre til betre føresetnader for å løyse viktige velferds- og fellesoppgåver. Ei viktig grunngeving frå staten si side for ei meir målretta satsing på nærmiljø og lokalsamfunn er at dette vil kunne mobilisere til frivillig innsats som i neste omgang vil vere med å fremme trivsel og tryggleik, samt medverke til styrking av det sosiale fellesskapet. Frivillig innsats vil på denne måten kunne vere med å avlaste og supplere ein overbelasta velferdsstat. (jf. St.meld. nr. 29 1992-93, Nordahl & Carlsson 1999).

## **Om deltaking og medverknad i lokale planprosessar – meir makt til dei mektige?**

Eit viktig siktemål i nærmiljøpolitikken vil vere å styrke det lokale demokratiet. Opne og inkluderande planprosessar er ein grunnleggande premis i all lokalsamfunnsbasert planlegging. Det er viktig å understreke at sjølv innanfor tette og klart avgrensa nærmiljø eller lokalsamfunn vil det kunne registrerast skarpe verdikonfliktar og interessemotsetningar.

Ei viktig utfordring vil her vere å finne ein felles arena der ulike aktørar og interessentar kan møtast til ein open, demokratisk dialog. Dette vil kunne vere med å legge grunnlaget for reell problemavgrensing og problemløysing. I offentleg planlegging og administrasjon har søkelyset i stadig sterkare grad vorte retta mot krav om aktiv deltaking og medverknad. Dette er delvis utslag av ein meir generell utviklingstrend i samfunnet prega av demokratisering, desentralisering og delegering. Men samstundes er også kravet om deltaking og medverknad forankra i lovverket, jf. m.a. Plan- og bygningslova (§16), Offentlighetslova og Forvaltningslova.

Jakta på det gode liv og det gode samfunn er basert på ei erkjenning av at samfunnet er samansett av ulike grupper med ulike behov. Planlegging og tilrettelegging for større grad av kulturelt og sosialt mangfold er nær kopla til spørsmål om helse, velferd og trivsel. Den offentlege planlegginga har ei særleg oppgåve knytt til det å ivareta behov og interesser til grupper som elles lett taper i konkurranse med andre. Dette kan gjelde barn, ungdom, eldre, funksjonshemma, eller andre grupper som av ulike årsaker har vanskeleg for å fremme sine interesser, eller som har ulike planleggingsbehov (jf. St.meld. nr. 29 1996-97, Lorentzen & Stene 1999, Saglie 1999, Båtevik m.fl. 2004).

På bakgrunn av dette vil behovet for eit meir utvida og direkte demokrati kunne melde seg. Men dette vil likevel ikkje vere ein garanti for ei meir "rettferdig" ressursfordeling. Kven talar dei "svake" gruppene si sak? Eit kritisk søkelys på medverknadsprosessar som dette viser at det i første rekke er dei ressurssterke som engasjerer seg. Spørsmål om eigeninteresse versus allmenninteresse, og om graden av representativitet, blir her viktig. Opne møte og prosessar bør som ein følge av dette i første rekke brukast som eit supplement til dei formelle (og tradisjonelle) planprosessane, og ikkje som eit alternativ (jf. Naustdalslid 1991, Holsen 1996).

I løpet av dei siste åra ser vi også at innføring av meir opne plan- og utviklingsprosessar har blitt pressa fram av meir generelle samfunnsendringar. Sterke globaliseringskrefter med internasjonalisering av teknologi og økonomi har medført nye krav til politiske prosessar og strategiar for planlegging og gjennomføring. På bakgrunn av deregulering, marknadorientering og nye teknologiske innovasjonar har det etter kvart tvinga seg fram nye roller og endra oppgåvefordeling mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Samfunn og kvardagsliv er prega av stadige omsiftingar og endringar, og resulterer i ein aukande kompleksitet og eit større mangfold.

Med dette som utgangspunkt er det etter kvart utvikla alternative og supplerande strategiar for planlegging og utvikling. Dette blir ofte omtalt som ei omstilling frå "government" til "governance". Med "governance"-tenking blir det i større grad opna opp for ulike typar nettverksløyser basert på forhandling og open dialog mellom ulike typar samfunnsaktørar (Jensen 2004). Meir direkte makt til lokalsamfunnet avgrensar både institusjonell politisk makt og økonomisk makt. Planleggaren si rolle blir også utfordra. Planleggaren må i stadig større grad medverke til samarbeid og forhandling. I planleggingslitteraturen er dette nær kopla til utprøving av kommunikative planprosessar (jf. Amdam & Amdam 2000), og gjennom omgrep som *collaboration* (jf. Healy 1997) og *deliberation* (jf. Forester 1993).

Særskilte grupper sine rettar vil også kunne sikrast direkte gjennom lovverket. Eit eksempel på dette er vedtaket om Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge med til referanse til § 17.1 i Plan- og bygningslova. Dei rikspolitiske retningslinjene skal vere med å styrke barn og unge sine interesser i den kommunale planlegginga. Gjennom oppnemning av ein eigen kommunal barnerepresentant vil barn og unge sine interesser lettare kunne integrerast i dei kommunale planprosessane. I mange kommunar er oppvekstmiljø blinka ut som eit eige satsingsområde, og mange kommunar har også utarbeidd eigne barne- og ungdomsplanar (jf. Hagen 2002).

## Aktuelle metodar og arbeidsformer

I samband med utvida deltaking og medverknad i kommunale planprosessar, er det etter kvart utvikla ei rekke ulike metodar og arbeidsformer. Miljøverndepartementet (jf. MD T-862) skil mellom fem ulike grupper:

- ytringar
- arbeidsbokmetoden
- søkekonferansar
- arbeidsgrupper/samrådsgrupper (jf. dugnadsmetoden)
- samfunnsarbeid

Kvar av desse har sterke og svake sider, og i praktisk planlegging er det gjerne vanleg å kombinere to eller fleire av desse metodane. Felles for dei fleste av metodane er at dei er basert på ulike former for kreativitetsteknikkar. Dette kan t.d. organiserast som ein type idédugnad ("brain-storming") (jf. Kleven red. 1998, Unstad 2001, Farner 2002).

Som ledd i ein slik idédugnad kan deltakarane bli delte inn i grupper. Eit viktig mål for deltakarane er å kaste fram nye og alternative idear. Sjølve spelereglane inneber at:

- alle idear skal fram – utan tanke på grad av "fornuft" eller "realisme"
- alle idear skal noterast ned
- all negativ kritikk av idear eller av deltakarar er forbode

Dette arbeidet kan vidareførast ved nærare avgrensing, gruppering og prioritering av dei ulike ideane. Idéutkasta kan også danne utgangspunkt for ei ny runde med idémyldring.

Idédugnad kan inngå som ein del av ein s.k. SOFT- (SWOT-)analyse. Ein SOFT-analyse vil kunne inngå som eit strukturerte element i ein diskusjon knytt til strategiske val for framtida for ein kommune, eit lokalsamfunn eller for ein organisasjon. Sjølve SOFT-omgrepet er knytt til dei engelske uttrykka *Strength*, *Opportunities*, *Faults* og *Threats*. (For SWOT tilsvarar dette *Strength*, *Weakness*, *Opportunities* og *Threats*). Sjølve analysen omfattar vurderingar knytt til sterke og svake sider ved dagens situasjon (notid), og muligheter og truslar knytt til framtidig situasjon. Dette kan framstillast i ein enkel firefeltstabell (sjå under):

	<b>Notid</b>	<b>Framtid</b>
<b>Positiv (+)</b>	<i>styrke</i>	<i>muligheter</i>
<b>Negativ (-)</b>	<i>svakhet</i>	<i>truslar</i>

Figur: SOFT-analyse i fire trinn (jf. Kleven red. 1998)

Ulike typar planleggings- og utviklingsprosessar har vore gjennomført med bruk av SOFT-analyse og andre typar deltakings- og medverknadsmetodar. I særleg grad omfattar dette bruk av den s.k. dugnadsmetoden (jf. Amdam & Amdam 1990, 1993, 2000) og arbeidsbokmetoden (jf. Oraug 1988). På bakgrunn av praktiske forsøk er det etter kvart hausta mykje nyttig erfaring knytt til organisering og gjennomføring av ulike sider ved lokalt plan- og utviklingsarbeid. Dette omfattar m.a. forhold knytt til planprosessen, informasjon og formidling, gruppearbeid og møteaktivitet. Metodar som dette vil også kunne brukast både i samband med plan- og utviklingsarbeid på kommunalt, fylkeskommunalt eller regionalt nivå, og i samband med ulike former for organisasjonsutvikling.

Husbanken har som fagleg rettleiingsinstans tatt aktivt del i ulike typar lokale planleggings- og utviklingsprosjekt, gjerne i nært samarbeid med forskingsmiljø som t.d. Byggforsk. Dette rettleiingsarbeidet kan vere retta både mot kommunar, enkeltpersonar, grupper eller miljø om ønskjer støtte til ulike typar endrings- eller utviklingsarbeid. Rettleiingsarbeidet omfattar gjerne ein kombinasjon av ulike, men delvis overlappende roller; som ekspert, rådgivar eller rettleiar. Rettleiingsarbeid som dette kan grupperast i fire kategoriar eller tradisjonar (jf. Unstad 2001):

- Aksjonsforskning
- Samfunnsarbeid
- Frigjeringsperspektiv og myndiggjering
- Mobiliserande planlegging

Dei ulike rettleiingstradisjonane er ulike på fleire punkt, men vil også ha fleire viktige felles trekk. Ei felles målsetting er knytt til arbeidet med å tilrettelegge for at fleire skal få høve til å påverke eigen situasjon og egne omgivnader. Den faglege rettleiarrolla vil m.a. vere å legge til rette for ein læreprosess der deltakarane kan få hjelp til å artikulere egne problem og sjå egne muligheiter.

Farner (2002) har summert opp mange års erfaringar med ulike typar deltakarstyrt plan- og utviklingsarbeid. Han nyttar omgrepet verkstad (av eng. "work shop") som ei fellesnemning på slike organiserte arbeidsformer der personar med ulik bakgrunn arbeider saman for å finne løysingar på aktuelle problem. Slike verkstader eller arbeidsseminar vil både kunne vere ein fullstendig og avgrensa prosess i seg sjølv, men vil også kunne inngå som element eller fase i ein større plan- eller utviklingsprosess (Farner 2002 s.15-16)

Erfaringar med bruk av medverknadsmetodar i lokalt plan- og utviklingsarbeid viser at desse både har fordeler og ulemper. Med utgangspunkt i forsøk med dugnadsmetoden har Amdam & Amdam (2000) summert opp sterke og svake sider. Metoden vil kunne fungere positivt ved at den:

- gir brei medverknad og mobilisering
- er interessant og relevant
- stimulerer til kreativitet og til å tenke nytt
- utviklar eigarforhold til planprosess og dokument
- verkar samlande og stimulerer til bygging av lokal identitet
- er sektorovergripande (ved kommuneplanlegging)
- stimulerer til nettverksbygging

Men metoden vil også ha sine svake sider ved at den:

- kan fremje dei sterkaste si makt, og slik sett ikkje er representativ
- kan skape forventningar som ikkje kan oppfyllast
- er ressurs- og tidkrevjande
- manglar realisme, og lett vil kunne få preg av å vere "ønskeliste"
- er lite forpliktande for deltakarane
- kan fungere konkurrerende og distanserende til tradisjonell planlegging og saksbehandling
- kan føre til splitting mellom lokalsamfunn

Ei hovudutfordring i samband med bruk av medverknadsmetodar som dette vil vere å utnytte dei positive sidene fullt ut, samstundes som ein prøver å styre unna eller gardere seg mot dei

negative. Brukt på denne måten vil slike metodar kunne fungere som eit positivt og nyttig supplement til dei meir tradisjonelle plan- og utviklingsprosessane.

### **Utfordringar for ein ny type romleg heilskapsplanlegging**

Med lokalsamfunnet som planleggingseining vil det kunne leggest grunnlag for ein ny type lokalsamfunnsretta kommuneplanlegging. I mange kommunar har det dei siste åra vore gjennomført ei rekke forsøk med lokal planlegging, gjerne i tett samarbeid med regionale og statlege planstyresmakter. Eit eksempel på dette er Miljøverndepartementet sitt forsøksprogram ”Samvirke mellom lokale og offentlege ressurser” – det s.k. SAM-programmet – som vart gjennomført midt på 1990-talet. SAM-programmet bygde vidare på erfaringane med nærmiljøforsøka i regi av Statens Nærmiljøutval på 1980-talet. SAM-programmet hadde eit fleirsidig siktemål (jf. Nordahl & Carlsson 1999). Dette omfattar m.a. forsøk med områderetta forvaltning på bydels- og lokalsamfunnsnivå, etablering av grende- og bydelsutval, og utarbeiding av kommunedelplanar for avgrensa geografiske område (lokalsamfunn eller bydel). Slike grende-/bydelsplanar medverkar til å styrke det romlege eller territorielle perspektivet i planlegginga, og vil gjennom dette i større grad opne for tverrsektorielle og tverrfaglege tilnærmingar.

Denne typen lokal planlegging representerer ulike typar utfordringar i forhold til meir ”tradisjonell” kommunal planlegging. Søkelyset blir retta både mot planlegging som produkt og planlegging som prosess. Levekår- og velferdsspørsmål står sentralt og opnar for kvalitative vurderingar av viktige samfunnsmessige forhold. Vekt på deltakarstyrt og dialogbasert planprosessar gjer at planlegging i større grad blir del av ein læreprosess. Også kunnskapsgrunnlaget for planlegginga blir utfordra. Dette omfattar m.a. kombinasjonar av ulike typar kunnskap og kompetanse. Her vil det kunne skiljast mellom lokalkunnskap eller erfaringsbasert kunnskap på den eine sida, og fagkunnskap eller sakkunnskap på den andre. Slik kunnskap vil kunne forankrast både i den prosess- og produktretta delen av planlegginga.

På bakgrunn av dei tidlegare omtalte forsøks- og utviklingsprosjekta i regi av Statens nærmiljøutval har Ellefsen og Skjeggedal (1987) presentert typiske kjenneteikn ved lokal planlegging på bakgrunn av a) ei ytre ramme; kommunen som samfunn eller kommunen som organisasjon – eller b) på bakgrunn av ståstad eller perspektiv; områderetta eller områdestyrt planlegging (sjå under).

#### *a) Ramme: Kommunen som organisasjon eller samfunn*

<b>Administrasjonsretta praksis; kommunen som organisasjon</b>	<b>Områderetta praksis; kommunen som samfunn</b>
kommunal tenesteproduksjon <ul style="list-style-type: none"> <li>• sektordelt</li> <li>• funksjonell planlegging</li> <li>• "vidareutvikling av KP"</li> <li>• eks. NIBR: Resultatorientert planlegging</li> </ul>	levekår <ul style="list-style-type: none"> <li>• sektorovergripande</li> <li>• territoriell planlegging</li> <li>• "alternativ KP"</li> <li>• eks. SNU: Forsøk i nærmiljø og lokalsamfunn</li> </ul>



b) Perspektiv: Områderetta eller områdestyrt planlegging

Områderetta kommunal planlegging	Områdestyrt kommunal planlegging
def. av kommunen: desentralisering av kommunal forvaltning (inndeling i faste planleggingseiningar) knytte til: <ul style="list-style-type: none"><li>• detaljplanl./fysisk planl.</li><li>• tiltaksarbeid</li><li>• samordn. av komm. ressursbr.</li><li>• del av kommuneplanarbeidet</li></ul>	def. av lokalsamfunnet: lokal organisering/mobilisering (planleggingseining varierer etter oppgåve) kjenneteikna ved: <ul style="list-style-type: none"><li>• basis i lokalsamfunnet</li><li>• bygger på lokale behov</li><li>• innovativt siktemål</li><li>• mobilisering av ressursar</li></ul>

Kommunal planlegging vil i praksis omfatte både kommunen som organisasjon og kommunen som samfunn. Dei to perspektiva, områderetta eller områdestyrt kommunal planlegging, vil kunne kombinerast. Rammer og perspektiv for planlegginga vil likevel kunne avgrensast eller presiserast. På bakgrunn av dette konkluderer Ellefsen og Skjeggedal med at:

*Når utgangspunktet for kommuneplanlegginga er folk og kvardagsliv og måla er betre og meir likeverdige levekår, er lokal planlegging, dvs. områderetta kommuneplanlegging, ein betre retta arbeidsform enn den administrasjonsretta, sektordelte kommuneplanlegginga. (Ellefsen & Skjeggedal 1987 s. 160)*

Gjennom SAM-prosjektet er også ulike typar forsøk med områdestyrt planlegging ført vidare. Dette føreset utvikling av ein organisasjon i lokalsamfunnet, s.k. lokalutval, som på vegne av både lokalbefolkning og frivillige organisasjonar kan samhandle med kommunen.

Dei viktigaste satsingsområda for SAM-programmet kan med Norddahl & Carlsson (1999 s. 24) oppsummerast slik:

- *Stimulere til lokal borgerdeltakelse i planlegging og politiske prosesser.*
- *Gjøre lokalsamfunnet til et grunnelement i forhold til kommunal planlegging og drift. Utvikle en sektorovergripende og områderettet strategi for offentlig virksomhet.*
- *Utvikle en møteplass hvor lokale aktører og kommunale aktører kan møtes til kommunikasjon og samhandling.*
- *Ta tak i uløste utfordringer i lokalsamfunnet.*

Erfaringane frå SAM-programmet viser at lokalt utviklingsarbeid i regi av lokalutvala ofte har tatt utgangspunkt i nærare definerte innsatsområde. To slike innsatsområde med høg prioritet omfattar tiltak for betring av oppvekst- og omsorg og tiltak for opprusting av fysiske miljøkvalitetar.

Miljøbyprogrammet i regi av Miljøverndepartementet har mange parallellar med det omtalte SAM-programmet. Miljøbyprogrammet vart gjennomført i perioden 1993-2000 og hadde som uttalt mål å utvikle nye modellar og ny praksis for ei meir berekraftig byutvikling. Dette skulle samstundes vere med å legge grunnlaget for arbeidsplassar, gode oppvekstmiljø og betre levekår. Ein prinsipiell modell for miljøvennleg byutvikling danna utgangspunkt for arbeidet med Miljøbyprogrammet. Denne presenterte sju hovudelement for ei miljøvennleg byutvikling (Miljøverndepartementet 2000a s. 10):

- kollektivtrafikken utgjer ryggrada i bystrukturen både lokalt og regionalt

- eit sterkt sentrum med konsentrasjon av arbeidsplassar, bustader, handel og kulturfunksjonar
- konsentrert utbygging av næringar og bustader i knutepunkta for kollektivtransporten
- lokalsamfunn med tett og variert bustadstruktur, grønne lunger, skule, barnehage , handel og næring
- samanhengande grønstruktur som kan omfatte sjø og natur, friområde, parkar og jordbrukslandskap
- hovudnett for sykkeltrafikk som kan gjere sykkelen til eit attraktivt transportmiddel
- hovudvegssystem som er lagt utanfor lokalsamfunn, sentra og knutepunkt

Miljøbyprogrammet har hatt ein klar tverrfagleg profil, men var organisatorisk bygd opp rundt seks faglege satsingsområde knytt til:

- areal- og transportplanlegging
- sentrumsutvikling
- bybustader og lokalsamfunn
- grønstruktur, natur og friluftsliv
- avfall og gjenvinning
- stadforming og kulturminne

### **Nærmiljøarbeid som del av lokale plan- og utviklingsprosessar**

Ei viktig utfordring for sentralt initierte forsøks- og utviklingsprogram (som SAM- og Miljøbyprogrammet) vil vere å finne organisatoriske grep som sikrar at dette arbeidet kan gå inn som ein integrert del i det øvrige kommunale plan- og utviklingsarbeidet.

Ei rekke ulike forhold vil vere av betydning for graden av engasjement og aktiv deltaking i nærmiljøarbeid. For det første må det eksistere eit visst behov i nærmiljøet. Som tidlegare påpeika vil enkelte grupper i nærmiljøet ha meir behov for eit godt nærmiljø enn andre.

For det andre trengs det ressursar for å delta. Dette kan vere ressursar i form av tid, pengar, material, personlege kontaktar m.v. Erfaringar frå ulike forsøk med lokal planlegging, viser at folk her vil ha ulike føresetnader for å engasjere seg i forbetring av eige nærmiljø. ”Ressurssterke” grupper deltar i større grad enn ”ressurssvake”. Dette til trass for at det oftast er dei minst ressurssterke som har det største behovet for ulike typar forbetringstiltak. Dette betyr likevel ikkje det same som at tiltaka nødvendigvis tener dei ressurssterke sine interesser.

Vidare vil det også vere nødvendig med motivasjon for deltaking og samarbeid. Dersom folk skal samarbeide om å gjennomføre eit tiltak, må dei anten ha personleg interesse av det, eller ha eit ønske om å betre fellesskapet sine interesser. Vi ser t.d. gjerne at tiltak for barn er mindre interessant for folk som ikkje sjølv har barn. Deltakarane er i første rekke dei som har objektive interesser av å få planarbeidet gjennomført. Graden av aktiv deltaking i denne typen lokale planprosessar er likevel gjennomgåande høgare enn i tradisjonell planlegging (jf. m.a. Miljøverndepartementet 1992, 2000b, )

På bakgrunn av erfaringar frå ulike typar plan- og utviklingsprosjekt har Miljøverndepartementet (1999 s. 6-7) summert opp nokre fellestrekk ved gode prosjekt:

- Drivkrafta i prosjektet må vere lokal motivasjon og brei deltaking
- Lokal motivasjon må bygge på felles forståing av kvalitetar, mål og utfordringar

- Prosessen må vere open og mobiliserande
- Ei felles forståing av staden kan utviklast gjennom ei systematisk stadanalyse
- Prosessen må tilførast fagkompetanse der det trengs
- Arbeidet må forankrast i formelle planprosessar etter plan- og bygningslova
- Alt utviklingsarbeid skal raskt vise synlege resultat

Finansiering av prosjektet er ein eigen kreativ prosess.

Dei ulike bebuarorganisasjonane – i form av velforeiningar, grendelag eller burettslag – vil her kunne spele ei nøkkelrolle. Desse vil kunne fungere som opne interesseorganisasjonar for alle bebuarane i området og slik verke som talerør utad. Større grad av deltaking, medverknad og engasjement i ulike typar nærmiljøtiltak vil også ha ein viktig eigenverdi. Bebuarane vil gjennom ei slik mobilisering lettare kunne identifisere seg med og finne seg til rette i sitt eige nærmiljø. Dette vil også kunne legge grunnlaget for etablering av nabokontakt og sosial nettverksdanning.

### **Ressursar knytt til lokal oppgåveløysing og lokalt utviklingsarbeid**

Når eit lokalsamfunn, ei grend eller eit burettslag går saman om ulike typar nærmiljøtiltak vil dette stille krav om ei mobilisering av lokale ressursar. Erfaringar frå ulike forsøks- og utviklingsprosjekt viser at ressursar frå lokalt, kommunalt og sentralt hald må koplast og aktiverast permanent dersom lokalsamfunnet skal utvikle og oppretthalde evne og vilje til å løyse oppgåver gjennom lokalt fellesskap (jf. Farner 1988, 2003, Sæterdal 1987, Miljøverndepartementet 2000b)

Lokal oppgåveløysing vil kunne knytast til lokalt utviklingsarbeid på i hovudsak to måtar (Sæterdal 1988 s.5):

- knytt til sjølve arbeidsforma i lokalt utviklingsarbeid (som f.eks. planlegging, mobilisering og organisering) – s.k. basisaktivitet
- knytt til ulike typar tiltak (som f.eks. forbetring av fysiske omgivnader, utvikling av felles aktivitetar og tenester, og etablering av arbeidsplassar) – s.k. tiltaksaktivitet

Det vil her kunne skiljast mellom fire kategoriar ressurstypar (Farner 1988 s. 65):

- Organisatoriske ressursar, dvs. eldsjeler (initiativtakarar, entreprenørtypar) og eit lokalt organisasjonsapparat (velforeiningar, burettslag o.l.)
- Kunnskap, dvs. lokalkunnskap (om problem, mulige løysingar og ressursar), sakkunnskap (fagfolk av ulike slag), og prosesskunnskap (hjelp til planlegging av eigen verksemd, til konfliktbehandling osv.)
- Materielle ressursar, dvs. pengar, materiell, lokale, arbeidskraft, fysiske forhold, og lokalisering.
- Andre ressursar knytt til rettleiing i forsøksapparatet og lokal legitimitet (støtte og oppslutning)

Dette er ressursar som i større eller mindre grad vil kunne finnast i det enkelte lokalsamfunn. Eit første skritt vil her ofte vere å sørgje for bevisstgjerjing, synleggjering og aktivisering av slike lokale ressursar. Visse ressurstypar vil i tillegg kunne tilførast utanfrå. Organisering og kopling mellom dei ulike ressurstypane vil vidare vere ein føresetnad for å få sett i gang lokale utviklingsprosessar.

Dei fleste løysingar på korleis bumiljø og oppvekstforhold generelt kan forbetrast, stiller krav om aktiv deltaking og engasjement frå bebuarane si side. Skil arbeid, bustad og miljø danne ein naturleg del av folk sine omgivnader må initiativet ha sitt utspring i lokale ønske og behov.

For kommune, bustadbyggjelag eller andre utbyggingsaktørar vil utfordringa i første rekke vere knytt til å kunne tilrettelegge for lokal oppgåveløysing og lokalt utviklingsarbeid i tråd med dei prinsipp og retningslinjer som her er trekt fram. For det enkelte prosjekt eller tiltak vil det vere eit vilkår at det blir etablert samarbeidsformer og samarbeidsrutinar som sikrar reell medverknad frå bebuarane si side gjennom ulike fasar av planprosessen, og gjennom seinare drift og vedlikehald.

## **4. Den gode bustaden og det gode samfunnet**

### **Kommunal bustadplanlegging – organisering og innhald**

Kommunane spelar ei nøkkelrolle i forhold til den praktiske gjennomføringa av den offentlege bustadpolitikken. Kommuneplanen dannar ramme for kommunane sitt arbeid med bustadplanlegging. Alle kommunar er i følgje plan- og bygningslova (PBL) pålagt å utarbeide ein eigen kommuneplan. Gjennom kommuneplanen skal kommunen utføre ei løpande planlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklinga innanfor sine grenser (PBL §20-1).

Kommuneplanen omfattar både kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon. For at kommuneplanen skal fungere som eit effektivt politisk styringsverktøy må planen kunne reviderast i tråd med endra føresetnader og nye politiske prioriteringar. Dette inneber at kommuneplanen må tilpassast problem og planbehov i den enkelte kommune. I praksis medfører dette at planarbeidet vil måtte konsentrerast om nokre utvalde, strategisk viktige innsatsområde.

Kommuneplanen er kommunens viktigaste reiskap for styring og tilrettelegging av kommunens langsiktige og rullerande arbeid for utvikling av betre bustader og bumiljø. Dersom bustadbygginga skal dekke nye behov som følgje av ulike strukturelle endringar i samfunnet, må dette leggest opp som eit tett samarbeid mellom ulike kommunale sektorar eller fagområde. Den kommunale bustadplanlegginga vil såleis ha ein klar tverrsektoriell karakter.

Tradisjonelt har den kommunale bustadplanlegginga hatt som hovudoppgåve å sørge for byggeklare tomter og medverke til fysisk lokalisering, utforming og tilrettelegging av bustader og bumiljø med tilhøyrande teknisk infrastruktur i form av vegar, parkering, vass- og elforsyning, avløp osv. Med utgangspunkt i kommuneplanens arealdel har kommunen utarbeidd fysiske detaljplanar i form av reguleringsplanar og utbyggingsplanar. Teknisk sektor i kommunen har spela ei nøkkelrolle i den praktiske gjennomføringa. Over tid har utviklinga gått i retning av eit større kommunalt ansvar på ulike typar bustadsosiale oppgåver, medan tomteutvikling og fysisk tilrettelegging i større grad er overført til private aktørar (jf. St.meld. nr. 23 2003-2004).

### **Lokal bustadpolitikk – kommunale bustadbyggeprogram**

Frå statleg hald er kommunane oppfordra om å utarbeide eigne bustadbyggeprogram med kartlegging av bustadbehov og vurdering av framtidig bustadforsyning, samt utbyggings- og investeringsplanar. Fleire kommunar opplever i dag at det er vanskeleg å forklare mange av de endringane som gjer seg gjeldande på tomte- og bustadmarknaden. Utviklinga dei siste tiåra har medført ein generell auke i bygge-, tomte- og rentekostnader. På same måte har endringar i flyttemønster og hushaldsstruktur, samt verknader av ein strammare arbeidsmarknads- og sysselsettingssituasjon hatt direkte og indirekte konsekvensar for forholdet mellom tilbod og etterspurnad på bustadmarknaden.

Både kommunar og bustadbyggjelag står i dag overfor store utfordringar når det gjeld å fastlegge omfang, tempo og utbyggingsform knytt til produksjonen av nye bustader. For kommunar og bustadbyggjelag vil det vere ei viktig oppgåve å analysere situasjonen i den lokale bustadmarknaden. Dette inneber å skaffe seg nødvendig informasjon om sentrale forhold som (jf. Bysveen & Knutsen 1984):

- det samla bustadbehovet i kommunen
- ulike grupper sin preferansar
- planar og framtidig etterspurnad
- kor stor del av etterspurnaden som sannsynleg vil føre til konsum

I arbeidet med kommunale bustadplanar er det viktig å skilje mellom behov og etterspurnad. Behov vil langt på veg kunne vurderast normativt ved hjelp av frekvensutrekningar med utgangspunkt i utvalde sosiodemografiske forhold og gitte normer for standard. Etterspurnaden vil derimot i tillegg vere avhengig av inntekter og buutgifter. Generelt rettar etterspurnaden seg mot bustader i ulike marknader. Etterspurnaden er avhengig av eigenskapar ved tilbodet, informasjon, finansieringsvilkår og husstandane sine preferansar, økonomiske forhold og andre ressursar. Etterspurnad som blir realisert fører over i konsum.

Ein nærare analyse av etterspurnaden er nødvendig. Kva karakteriserar etterspørjarane, kva bukvalitetar blir etterspurt, og korleis kan kjøpet finansierast? Mange hushald vil likevel ikkje vere i stand til å skaffe seg bustader av den type, storleik, standard eller lokalisering som er ønskeleg. Hushaldet får ikkje sine preferansar tilfredstilt. Det kan også vere at hushaldet ikkje ser seg i stand til å skaffe seg ein bustad i det heile tatt. Hushaldet vil då ha eit udekket behov. Lav inntekt, lav oppsparing eller eigenkapital, eller vanskelege finansieringsvilkår vil vere til hinder for at mange hushald vil kunne få realisert sin etterspurnad. Manglande ansiennitet eller medlemskap i forhold til kommunale tomtesøkarlister eller til lokale bustadbyggjelag vil også kunne verke inn. Hushald med eit klart behov for ein betre bukvalitet vil ofte mangle ressursar til å forbetre sin situasjon.

Kommunen, bustadbyggjelag eller andre utbyggarar bør vidare kartlegge ulike typar målgrupper. Studiar av rekrutteringa til nybygde bustader viser at ulik utforming knytt til type, storleik, prisklasse, eigeform og lokalisering vil vere av stor betydning i forhold til kva alders-, sivilstands- eller inntektsgrupper som melder si interesse. utfordringar knytt til planlegging og tilrettelegging omfattar m.a. evne og vilje til omstilling og tilpassing av både sluttprodukt og byggeprosess. Dette kan omfatte ei rekke ulike tiltak som nye finansieringsformer, alternative eige- og leigeformer, betre koordinering når det gjeld prosjektering og opparbeiding, større vekt på aktiv deltaking og medverknad frå aktuelle brukargrupper, og større grad av fleksibilitet og variasjon når det gjeld utbyggings- og buformer.

For å oppnå sikrere kunnskap om folk sine behov og ønske vil det vere naturleg å rette søkelyset direkte mot aktuelle etterspørjarar etter tomter og bustader. Både kommunen, bustadbyggjelag, eller andre lokale utbyggarar vil i tråd med dette kunne ta initiativ til å få gjennomført ulike former for lokale bustadundersøkingar.

Slike undersøkingar av folks preferansar vil likevel ofte medføre vanskar. Hovudproblemet vil her ofte vere å kople ønske og behov til det som for hushaldet er realistisk gjennomførleg. Slike ønske kan gå på type, storleik, pris, kostnad, disposisjonsforhold, lokalisering eller utforming. Det vil også vere viktig å undersøke om hushaldet vil etterspørje nye eller brukte bustader.

Analysar av behovet for bustader, etterspurnaden etter bustader, og konsum av nybygde og brukte bustader må supplere kvarandre. Dagens situasjon viser at mange bustadsøkarar ikkje vil kunne makte å flytte inn i nybygde bustader. Sentrale spørsmål vil her vere knytt til kva typar utbygging som er mest kostnadssparande, og kva samansetting ei slik utbygging bør ha.

Lokale buforholdundersøkingar vil her kunne vere ei rimeleg investering for å unngå feilsatsing på ein type bustader som berre få ønskjer eller makter å flytte inn i.

Frå statens og kommunane si side er det ønskeleg at det kan utarbeidast realistiske målsettingar og retningslinjer for omfang og samansetjing av bustadbygginga i åra framover. Kjennskap til og kunnskap om ulike forhold som har betydning for bustad- og nærmiljøutvikling vil danne et viktig utgangspunkt. Det er her viktig at bustadbyggjelag og andre lokale utbyggarar aktivt kan vere med i ei slik kartlegging av den lokale marknaden, og at dei i samarbeid med kommunen kan vere med på planlegging og gjennomføring av nye utbyggingsprosjekt.

Den kommunale bustadpolitikken spenner vidt, og omfattar både utbyggingspolitiske og sosialpolitiske tiltak. Erfaringar viser at den kommunale bustadpolitikken i praksis framstår som tilfeldig, fragmentert og lite koordinert. Dette kjem m.a. til uttrykk ved at ulike bustadpolitiske verkemiddel sjeldan blir sett i samanheng, og at utbyggingspolitiske og sosialpolitiske tiltak ofte blir gjennomført uavhengig av kvarandre. Kommunane legg i liten grad egne premisser og føresetnader til grunn for å utvikle ein sjølvstendig og heilskapleg bustadpolitikk. (Myrvold & al 2002).

### **Bustadsosiale handlingsprogram**

Ei rekke kommunar har dei siste åra i samarbeid med Husbanken utarbeidd egne bustadpolitiske handlingsprogram. Desse planane skal vere med å legge grunnlaget for utvikling av ein heilskapleg og tverrsektoriell kommunal bustadpolitikk.

Husbanken peikar på at dette planarbeidet har eit fleirsidig siktemål, og vil kunne vere med å gi (jf. [www.husbanken.no/PORTALER/PUBLIKASJON.NSF](http://www.husbanken.no/PORTALER/PUBLIKASJON.NSF)):

- auka kunnskap om bustadbehovet i kommunen
- auka kunnskap om statlege verkemiddel
- ein meir samkøyrd bustadpolitikk mellom sektorane
- ei betre utnytting av kommunens bustadmasse
- ein meir målretta og effektiv bruk av verkemiddel

Arbeidet med bustadsosiale handlingsprogram vil kunne organiserast og gjennomførast ulikt frå kommune til kommune. Husbanken har utvikla eit omfattande fagleg rettleiingsmaterieil for arbeidet med bustadsosiale handlingsprogram og vil elles vere ein naturleg samarbeidspartnar for kommunane. Mange kommunar har valt å organisere sjølve planarbeidet som eit prosjekt. Arbeidet med bustadsosialt handlingsprogram vil kunne kopl原因aste direkte opp mot kommuneplanen, og vil også kunne få status som eigen kommunedelplan. På denne måten vil dette vere med å legge juridiske føringar for det kommunale plan- og utviklingsarbeidet.

Bustadsosialt handlingsprogram omfattar m.a. vurderingar knytt til behovet for bustader for svakstilte grupper på bustadmarknaden. Slike særskilt utvalde grupper vil kunne omfatte, eldre, utviklingshemma, personar med psykiske lidingar osv. Det er likevel ingen klare definisjonar på kven som tilhøyrer målgruppene for dei ulike typane av bustadsosiale tiltak.

Ytrehus (2002) peikar på tre ulike forhold som i løpet av dei siste åra både kvar for seg og samla har medverka til å auke behovet for lokal kompetanse i forhold til bustadsosialt arbeid. Dette er forankra i omstilling og omlegging av ulike typar bustadpolitiske verkemiddel, og inneber ordningar knytt til:

- meir målretta behovsretta tilskot
- større vekt på lokale behovsvurderingar og prioriteringar
- nedbygging av institusjonshelsetenesta og tilrettelegging av eit lokalt bustadbehov tilpassa ulike brukargrupper

På bakgrunn av dette kan det skiljast mellom fire ulike kategoriar av bustadsosiale tiltak (Ytrehus 2002 s.124-125)

- formidling og fordeling av bustadytingar i form av økonomisk støtte eller tildeling av bustad
- utforming og tilrettelegging av bustadtilbod til ulike grupper
- tenesteyting til enkeltpersonar som bur i eigen bustad , men som treng hjelp i kvardagen
- områdebasert bumiljøarbeid retta primært mot geografiske område og ikkje mot enkeltpersonar

Som ein direkte følge av kommunane sitt utvida ansvar knytt til ulike typar av bustadsosiale tiltak, har den kommunale helse- og sosialetaten blitt trekt sterkare inn i planlegging og gjennomføring av ulike bustadpolitiske tiltak på kommunenivå.

### **Krav til gode bustader og bumiljø**

Gode buforhold vil kunne spele ei viktig rolle i forhold til dei muligheitene den enkelte har for deltaking og aktivitet i lokalsamfunnet, i yrkeslivet, i organisasjonslivet, og i utdanning og fritid. Bustad og bumiljø vil for dei fleste vere av stor betydning som ramme for ei rekke av dagliglivet sine aktivitetar. Eit godt bumiljø stiller krav både til fysisk utforming og bustadsamansetning. Trafikkforhold, avstand til viktige servicefunksjonar, muligheit for sosial kontakt m.v. er forhold som vil kunne vere av avgjerande betydning for folks trivsel, livsutfalding og tryggleik (jf. Miljøverndepartementet 1982, 2000a, Husbanken 1985, 1992, 2000).

### *Planlegging og utbygging av nye bustadområde*

Planlegging og utbygging av nye bustadområde føreset ein grundig diskusjon av kva prinsipp og retningslinjer som skal leggest til grunn. Dette omfattar m.a. spørsmål knytt til lokalisering, val av utbyggingsmønster, utbyggingsform og utbyggingsmetode.

Planlegging av nye bustadområde må sjåast i samanheng med allereie utbygde område. Ny bustadbygging bør i størst mulig utstrekning knytast til eksisterande lokalsamfunn. Slik vil ein kunne ta utgangspunkt i og bygge vidare på etablerte sosiale nettverk og tidlegare investeringar i veg-, vatn- og avløpsanlegg, skular, offentleg service m.v.

I prinsippet kan det her tenkast tre alternativ for lokalisering av nye utbyggingsområde som på ulik måte vil ta omsyn til og tilpasse seg eksisterande lokalsamfunn: Det typiske kommunale byggefeltet omfattar berre reine bufunksjonar, er plassert nær bygdesenteret, men av topografiske forhold eller av jordvernomsyn likevel skilt frå dette. Vidare kan vi tenke oss nye bustader planlagt som ei fortetting eller utfylling av eksisterande lokalsamfunn. Eit tredje alternativ vil vere å planlegge for eit heilt nytt lokalsamfunn, der bustad, arbeidsplassar og servicefunksjonar kan integrerast.

Val av utbyggingsområde vil vere av stor betydning for val av utbyggingsform, terrenginngrep, kommunaltekniske løysingar og totale utbyggingskostnader. Ei grundig vurdering av terrengforhold, vegetasjon og klima, vil danne grunnlag for slike val. Planlegginga av nye bustadområde bør tilretteleggast for ei variert befolkningssamansetning, gjennom ei blanding av



forskjellige bustadtypar tilpassa ulike hushaldstypar. Der det blir bygd spesialbustader for ulike grupper bør ikkje slike anlegg bli for store i omfang, og ein bør prøve å integrere desse i lokalsamfunnet.

Bustader innanfor eit område bør derfor vere av ulik type, storleik og kvalitet. Dette vil gjere det lettare for bebuarane å bli buande i strøket, sjølv om livssituasjonen blir endra. Eit variert bustadtilbod som dette vil kunne vere eit alternativ til ein omfattande produksjon av livsløpsbustader. Kravet om variasjon vil også omfatte utforming og lokalisering av bustadområdet.

Forhold knytt til utbyggingsmåte og utbyggingsform vil også kunne spele inn. Etappevise utbyggingar har f.eks. den fordel at folk blir betre kjende med dei næraste naboane og omgivnadene før nye grupper flyttar inn. Dette vil også kunne medverke til ei større spreing m.o.t. alders- og familiestruktur, med direkte konsekvensar for utbygging av ulike typar service- og velferdstiltak. Bustadfelta bør heller ikkje vere for store. Større bustadområde kan derfor splittast opp – i form av mindre tun, grender eler burettslag.

#### *Eldre bustadområde*

Mykje av interessa vil naturleg nok vere retta mot planlegging av nye bustadområde. Det er likevel viktig her å minne om at dagens bustader og bumiljø vil vere med å sette sitt preg på folks bustadsituasjon mange tiår fram i tid. Den årlege nybygginga tilsvarar berre om lag 1 pst. av den eksisterande bustadmassen. Av omsette bustader utgjer bruktbustadene eit klart fleirtal. Prisnivået gjer også at bruktbustader vil vere det mest realistiske tilbodet for store grupper av bustadsøkande.

Dette tilseier auka innsats retta mot rehabilitering, opprusting og standardheving av den eldre bustadmassen. Dette vil også kunne gjelde for ulike typar tiltak retta mot det fysiske nærmiljøet. Kravet om universell utforming av bustader og nærmiljø representerer ei særleg utfordring for etablerte bustadområde.

#### *Lokalisering og fysisk utforming*

Ved lokalisering og fysiske utforming av nye bustadområde vil det vidare vere viktig å ta omsyn til følgjande forhold:

- hensiktsmessige og trygge trafikkløysingar
- tilstrekkelege og trygge leike- og rekreasjonsområde
- tilrettelegge for kontakt med natur og vegetasjon
- innpassing av viktige private og offentlege servicetilbod
- arbeidsplassstilbod
- gode felles kommunikasjonar
- høve til utviding av bustader og utbygging av nye fellestiltak
- sikre tilgjenge for funksjonshemma
- sikre nødvendig vern mot støy og andre forureiningar

Berekraftig utvikling og omsyn til natur og miljø har kome inn som eit stadig sterkare krav dei siste åra. Større grad av samlokalisering av bustader, arbeidsplassar og service vil vere i tråd med ein meir natur- og miljøvennlig strategi for tettstadutvikling (Jf. Næss 1991, Amdam, Dimmen & Magerøy 1996, Dimmen 2004). Dette omfattar m.a.:

- større samling og konsentrasjon av naturinngrep
- større vekt på arealøkonomisering

- klarare tettstadsavgrensing

Dette tilseier at framtidig utbygging i større grad bør føregå som fortetting eller utfylling av eksisterande bustadområde. Eksisterande infrastruktur og servicetilbod vil på denne måten kunne utnyttast betre. Konsentrasjon og fortetting vil kunne medføre eit redusert transportbehov. Transportsystemet bør bevisst utformast og dimensjonerast slik at kollektive og ikkje-motoriserte transportformer blir prioriterte på bekostning av privatbilismen. Utbyggingsreservar vil her kunne frigjerast ved å skjere ned på trafikk- og parkeringsareal. Ein slik reduksjon opnar samtidig for mulighetene til å auke innslaget av grøntareal og leikeområde.

Omsynet til naturgrunnlag og ressursforbruk medfører elles at energiøkonomisering vil få auka betydning for form og innhald knytt til bustader og bustadområde. Knappheit på fossil energi og auka forureining av luft, vatn og jord vil her måtte få konsekvensar for framtidige utbyggingsprosjekt – både tiltak retta mot den enkelte bustad og til heile bustadområdet. Strategiar og tiltak som dette vil elles direkte kunne koplast til overordna kommunalpolitiske målsettingar om å betre folks miljøbetinga helse og velferd, ta vare på naturens produksjonsevne og mangfald, sikre gode og likeverdige levekår for befolkninga, og medverke til ein forsvarleg bruk av naturressursane.

#### *Økonomiske forhold knytt til utbygging, drift og forvaltning*

Hensiktsmessig lokalisering og god planutforming vil vere ein viktig føresetnad for utnytting av grunnlagnvesteringane. Ei realistisk økonomisk ramme vil vere avgjerande for gjennomføringa. Erfaringar har vist at samordna utbygging av nye bustadprosjekt vil kunne gi stor økonomisk innsparing. Dette gjer også at bustadene betre vil kunne tilpassast kvarandre. Samordna utbygging vil i tillegg kunne gi betre uteareal, betre terrengtilpassing, og betre vern av vegetasjon.

Strategiar og tiltak retta mot bustad og bumiljø vil også måtte omfatte drift, vedlikehald og forvaltning. Både kommune, bustadbyggjelag og andre private utbyggerar vil her stå overfor ulike typar behov og krav. Utviklinga over tid viser elles t.d. at både kommune og bustadbyggjelag blir tillagt stadig nye oppgåver. Dette omfattar m.a. tiltak knytt til service- og velferdsproduksjon – direkte eller indirekte gjennom ulike former for tilrettelegging, økonomiske støtte- og tilskotsordningar, eller gjennom informasjon og rettleiing.

Ei viktig målsetting vil her vere å kunne utvikle eit totaltilbod som tilfredstiller krav og behov som m.a. blir stilt til lokalisering av eit offentleg eller privat servicetilbod, arbeidsplassar, uteareal, eller lokale for aktivisering av alle bebuargrupper.

Variasjon og fleksibilitet vil vere viktig i tilknytning til ulike typar velferds- og servicetiltak retta direkte mot ulike bebuargrupper. Av aktuelle tiltak kan her nemnast forsøk med eigne nabohelesentralar og etablering av ulike typar vaktmeistertenester. Med stadig fleire eldre og med eit aukande tal einslege hushald vil det måtte stillast krav om buformer som i større grad kan vere med å fremme kontakt og nærhet. Dette kan opne for ulike typar fellesskapsløysingar. For at slike meir kollektive buformer skal fungere tilseier erfaringane at dei enkelte prosjekta må utformast på ein slik måte at bebuarane sine behov for både fellesareal og for private areal kan oppfylast. Brukarmedverknad og fleksible løysingar er derfor særleg viktig ved bygging av fellesskapsbustader.

### *Sosiale nettverk*

Ei stor utfordring knyter seg vidare til å kunne sikre bustadområdet sine miljømessige kvalitetar i vid forstand. Tilrettelegging for sosial samhandling og nettverksdanning står her sentralt. Dette inneber t.d. at det i større grad bør tilretteleggast for forskjellige utbyggingsformer og bustadtypar. Ein bør sørgje for ei variert samansetning av bustadstorleik og bustadtypar med tilbod til ulike hushaldstypar innanfor same bustadområde (jf. m.a. Lorentzen & Stene 1999, Dyb, Solheim & Ytrehus 2004).

Ønske om ein blanda sosial struktur i dei enkelte bustadområda føreset at kommune eller andre utbyggarar tar stilling til kva strategi som skal leggast til grunn for tomte- og bustadpolitikken. Eit viktig siktemål bør her vere å unngå at "ressurssvake" grupper – som t.d. sosialklientar, funksjonshemma eller innvandrarar – blir konsentrert i eigne bustadområde. Allsidige omgivnader i bumiljøet vil kunne vere den viktigaste forma for samfunnskontakt og hjelp desse gruppene har.

Dette fører oss inn på diskusjonen om heterogene eller homogene bustadstrøk. I teorien vil det her kunne knyttas argumenter både for og imot planlegging av bustadområde av den eine eller den andre hovudtypen. Dette er elles ein diskusjon som også er tatt opp i Levekårsundersøkelsen, bl.a. gjennom studia av levekårs situasjonen i storbyane (jf. Aase & dale 1978). Eit hovudargument mot planlagt heterogenitet vil vere at store indre kontraster mellom bebuarane m.o.t. haldningar, interesser og økonomisk situasjon, vil kunne hindre naturleg sosial kontakt og nettverksdanning. Det er likevel viktig at ein slik diskusjon kan presiserast i retning av spørsmål knytte både til graden av heterogenitet og til geografisk nivå. Innanfor et større bustadområde vil det derfor finnes ulike grupper hushald som innad er preget av mange felles likskapstrekk, men som i forhold til andre hushaldsgrupper vil skilje seg klart ut.

### *Fellesanlegg og felleslokale*

Vidare bør det stillast krav til utforming av fellesanlegg, både i form av felleslokale og felles uteareal. Fellesanlegg bør planleggast og utbyggast med sikte på ulike bruksformål, og med høve til sambruk og endring over tid. Det bør vidare leggast opp til samtidig utbygging av bustader og fellesanlegg. Alle fellesanlegg bør primært lokaliserast sentralt i bustadområdet med god kontakt til gang- og sykkelveg, og med lett tilgang til kollektivtrafikknettet.

Krav til felleslokale vil kunne variere frå bustadområde til bustadområde. Avstand til kommunesenter eller grendesenter, eller til ulike typar servicetilbod vil her spele inn. Slike felleslokale vil elles kunne samordnast med utbygging av kommunale tenester og anlegg. Fellesrom eller felleslokale vil dekke ulike formål eller funksjoner. I tillegg til offentleg og privat tenesteyting vil det t.d. kunne vere behov for:

- større forsamlingslokale eller selskapslokale
- møterom, undervisningsrom (div. kursaktivitetar), hobbyrom, snekkarverkstad
- leikerom, aktivitetsrom
- trimrom ev. med badstue/dusj
- kafé, uformelt treffstader
- fellesvaskeri

Dette er elles funksjoner som vil kunne innpassast i eigne grendehus eller bydelshus. Grendehuset vil kunne fylle behov som den enkelte bustad åleine ikkje vil kunne tilfredstille. Det vil vidare kunne medverke til ei styrking av nærmiljøet ved å vere med å legge grunnlaget for lokal identitet, gi muligheter for sosialt samvær og utfalding, og danne grunnlag for organisering av lokale tiltak.

### *Felles uteareal*

Felles uteareal skal tilfredstille ei rekke behov– frå ulike former for organiserte idrettsaktivitetar til ulike typar uformelle samankomstar. Behovet for felles uteareal vil vere særleg stort i bustadområde med manglande eller få private uteareal. I mange nyare bustadområde er det lagt opp til ein gradvis overgang mellom private og offentlege uteareal. Ein snakkar her ofte om halvprivate og halvoffentlege soner. Det er likevel slik at areala bør vere tiltenkt og tilrettelagt for klart definerte brukargrupper.

Felles opphaldsplassar er område der bebuarane kan møtast uformelt på tvers av alder. Slike område kan utstyrast både med sandkasse og leikeapparat for dei minste, og med benkar og sitjeplassar for dei vaksne. Erfaringar viser at for barn vil heile bustadområde i større eller mindre grad takast i bruk til ulike typar leikeaktivitetar. Ein stor del av barnas læringsprosess og utvikling skjer gjennom leik. Det er derfor viktig at forholda blir lagt til rette for dette. Både leikeområde og tilkomsten til slike område må vere trafikksikre. Det bør vidare til ein viss grad skiljast mellom område for ulike typar leik. I dette ligg at det også kan skiljast mellom leik tilpasset ulike aldersgrupper.

Barn oppheld seg mykje i nærmiljøet, særleg i samband med uorganiserte fritidsaktivitetar. For å sikre barn og unge eit godt oppvekstmiljø er det utarbeidd eigne rikspolitiske retningslinjer forankra i Plan- og bygningsloven. Dette vil kunne medverke til ei styrking av barn og unge sine interesser ved planlegging og utbygging. For ein nærare diskusjon av behov og krav knytt til barns bu- og utemiljø kan det elles visast til NIBR sin publikasjonsserie ”Barn og bumiljø”.

Areal tilrettelagt for ulike typar idrettsaktivitetar vil i første rekke vere prega av leik, mosjon og trening. Slike anlegg bør derfor kunne nåast av alle innanfor rimeleg gangavstand frå bustaden. Også tilrettelegging av andre typar fritids- og friluftaktivitetar vil vere av stor betydning. Dette omfattar m.a. sikring av større samanhengande fri- og friluftsområde.

Felles uteareal krev elles ein vesentleg innsats i form av ulike typar vedlikehalds- og opprustingsarbeid. I tillegg til at uteområda skal tilfredstille visse praktiske, funksjonelle og sosiale behov er det etterkvart også lagt stor vekt på dei meir estetiske sidene ved utomhusmiljøet. Dette gir seg m.a. utslag i ei auka interesse for tilplanting av fellesområde. Dei fleste arbeidsoppgåvene som knyter seg til opparbeiding og vedlikehald av felles uteareal, vil elles ligge svært godt til rette for dugnadsarbeid – eventuelt som eit supplement til leigd arbeidshjelp. Dugnad som arbeids- og medverknadsform vil kunne vere eit effektivt verkemiddel i lokalt utviklingsarbeid – både for gjennomføring av praktiske arbeidsoppgåver, for å sveise ulike bebuargrupper betre saman, og for å legge grunnlaget for lokal læring, både praktisk, organisatorisk og samarbeidsmessig.

### *Trafikksikkerheit og tilgjengelegheit*

Spørsmål knytt til tilgjenge og trafikksikring i bustadområde vil vere av stor betydning i all nærmiljøplanleging. Ulike trafikkantgrupper vil stille ulike krav til tilkomst og tilgjenge. Dette kan vere fotgjengarar, bilistar, syklistar, barn som leiker, rørslehemma eller besøkande. Ein del av krava vil her stå i klar motsetning til kvarandre. Konflikten vil bl.a. ligge i forholdet mellom krav om tilgjenge for privatbil og service på den eine sida, og omsynet til trafikksikkerheit og fridom frå støy og eksos for den som ferdast på eller oppheld seg ved vegen.

Trafikkproblem i bustadområde har ein m.a. forsøkt å løyse etter prinsippa om separering og differensiering. Dette omfattar i korte trekk separering av fotgjengarar og bilar, og ei

differensiering av biltrafikken i ulike vegklassar. Etter dette kan det skiljast mellom t.d. fjernveg, hovudveg, samleveg og tilkomstveg. Erfaringar viser at dette vil kunne gi den største trafikksikkerheita. Det har i praksis likevel vist seg vanskelig å finne riktig tilpassing med omsyn til dimensjonering, bustadstandard og avstandar.

I mindre tettbygde bustadområde er det gjort forsøk med blanding av køyrande og gåande i tilkomstvegane. Dette føreset lav hastigheit. Skilting åleine viser seg å ha liten effekt. Farten må i tillegg styrast ved hjelp av den fysiske utforminga av vegen. Innsnevringar i vegbana, kurvatur, fartsdumpar m.v. er eksempel på dette.

I bustadområde med meir konsentrert utbygging vil det oftast vere viktig å halde fast på prinsippet om trafikkseparering. Det kan m.a. her leggst til rette for større bilfrie område inne i bustadområda, men utan at det blir skapt for store avstandar til felles parkerings- og garasjeanlegg.

I ein del etablerte område med konsentrert bustadutbygging er det gjort vellykka forsøk med etablering av gatetun. Målet er her å regulere fart og køyrebane slik at leik, opphald og tilkomst kan blandast. Gatetun vil kunne føre til store forbetringar i form av mindre gjennomgangstrafikk og færre parkerte bilar, og med det eit betre og tryggare gatemiljø. Ei viktig utfordring ligg elles i å tilpasse kollektivtransporten til dei trafikksikringskrava ein stiller for bustadområdet. Målet om å integrere ulike bebuargrupper i bustadområda stiller krav til eit godt utbygd og fleksibelt kollektivtransporttilbod.

Vegar og parkeringsplassar legg også beslag på store areal. Trafikken vil kunne skape hindringar for aktivitetar og opphald utandørs. Trivselen blir redusert, og folk vil ferdast mindre ute. Dette vil i første rekke kunne ramme barn og eldre som i størst grad ferdast og oppheld seg nær bustaden.

Meir konkret vil det kunne peikast på ei rekke ulike trafikksikringstiltak for betring av trafikkmiljøet. Dette vil t.d. gjelde:

- betre sikt for gåande og køyrande m.a. gjennom forbod om kantparkering
- betre vegbelysning
- redusert fart ved hjelp av skilting
- fysiske fartshindringar t.d. i form av fartsdumper eller ulike typar innsnevringar
- sikring av kryssingsstader t.d. gjennom signalregulering, gangfelt, over- eller undergangar
- bygging av gang- og sykkelveg
- sikring av busstoppestader
- sikring av avkøyrslar

#### *Privat og offentleg service*

Eit viktig kommunalt ansvar vil vere å sørgje for at nye bustadområde får ei lokalisering som sikrar tilgang til offentlege og private servicetilbod i eller i rimeleg nærleik til bustadområdet. Eit godt utbygd servicetilbod vil m.a. vere ein føresetnad for at eldre, funksjonshemma og andre lite mobile gruppert vil kunne legge grunnlaget for eit betre kvardagsliv. Ulike servicetiltak bør etablerast parallelt med utbygginga av nye bustadområde.

Det blir ofte skilt mellom to ulike hovudformer for lokalisering av servicetilbod. *Nærservice* er tilbod knytt til det enkelte bustadområde, medan *senterservice* er tilbod lokalisert til lokale grende- eller kommunesenter. På same måte kan det skiljast mellom to ulike typar tenester eller

servicesektorar. Dette omfattar *kommersielle tenester* som detaljhandel og ulike typar personlege tenester; og *tenester av samfunnsmessig eller felles karakter*, som t.d. undervisning eller helse- og sosialteneste.

Målsettinga om å integrere eldre og funksjonshemma i vanlege bustadområde har medført ein overgang frå tidlegare ordningar med institusjonsplassering. Eit eksempel på dette er gjennomføringa av HVPU-reforma på 1990-talet. I arbeidet med sjuke og pleietrengande har tendensen dei siste åra gått i retning av større vekt på s.k. heimebasert omsorg. I samband med dette må det stillast krav både om fysisk tilrettelegging av bustader og bumiljø, og om utbygging av ulike typar hjelpe- og støtrefunksjonar med forankring i nærmiljøet.

Kommunane har hovudansvaret for å legge forholda tilrette på ein måte som gjer dette mulig. Ordningane med heimehjelp og heimesjukepleie er eksempel på slike ordningar. Dette kan også supplerast med ulike typar hjelpe- og støtteordningar som t.d. støttekontakt, naboheime eller ambulerande vaktmeister. Dette kan også omfatte ordningar med hjelp til uventa behov der hjelpeordningane vil kunne ytast døgnet rundt. Slik buservice eller døgnservice vil kunne tilkallast etter behov ved bruk av telefon eller alarm.

Det er her viktig å kunne sjå dei ulike ordningane i samanheng. Slike ordningar vil måtte samordnast med det øvrige tilbodet innanfor det kommunale helsevern. Dette omfattar m.a. eit nært samarbeid med institusjonshelsetenesta. Ordningar og tiltak som dette vil også kunne utviklast i samarbeid med privat og frivillig sektor.

#### *Kultur og fritid*

Sosialt samvær og ulike former for trivselsfremjande tiltak vil vere viktig for å skape og halde ved like eit godt lokalmiljø. Ein viktig føresetnad vil her vere å sørge for at det finst eigna lokale eller treffstader der bebuarane kan samlast. I tillegg vil det også måtte stillast krav til initiativ, planlegging, administrasjon og nødvendig finansiering for å kunne etablere ulike tilbod. Her vil det også kunne vere aktuelt å gjere kulturtilbodet i byar eller større sentra tilgjengeleg for lokalbefolkninga gjennom organisert transport til kino, teater, konsertar eller idrettsarrangement.

#### *Samlokalisering av bustad og arbeidsplassar*

Målet for samlokalisering av bustader og arbeidsplassar vil i hovudsak vere samanfallande med måla for servicelokalering. Dette tilseier meir varierte nærmiljø, færre og kortare reiser, mindre ressursforbruk til transport og med det betre trafikkmiljø, auka yrkesaktivitet og betre tilgjenge til tenester, service og arbeid for alle, samt større muligheit for sosial kontakt.

Samlokalisering av bustad og arbeidsplassar blir likevel møtt med motførestillingar. Det vil lett kunne oppstå miljøproblem knytt til forhold som støy, forureining og auka trafikkbelastning. Forholda for ei tettare integrering av bustad og arbeidsplassar ligg generelt sett best til rette for mindre einingar med relativt beskjedne arealkrav og som ikkje medverkar til store miljøforverringar. Av særleg interesse her er dei muligheitene som ligg i ny og utvida bruk av IKT-teknologi. Det viser seg elles å vere langt lettare å styre lokalisinga av nyetablerte bedrifter enn å omlokalisere eksisterande.

Behovet for ulike typar servicetilbod vil elles kunne danne grunnlag for ei rekke ulike arbeidsplassar lokalisert til bustadområda. Både skular, skulefritidsordningar, barnehagar, daglegvarebutikkar, post- og bankfilialar, kafear, og sjuke- og aldersheimar vil lett kunne integrerast i bustadområda.

### *Natur og miljø*

Ved planlegging av nye bustadområde vil det også vere viktig å ta omsyn til natur- og miljømessige forhold i vidaste forstand. Miljøvernpolitikken vil vere avhengig av langsiktige perspektiv og innsats på tvers av fag- og sektorgrenser. Krav om berekraftig utvikling og økologiske planleggingsprinsipp har sett sitt preg på den kommunale planlegginga dei siste 15-20 åra. Mange kommunar har gjennom kommuneplanen formulert generelle overordna målsettingar knytt til betring av folks miljøbetinga helse og velferd, auka innsats for å bevare naturens produksjonsevne og mangfald, sikre gode og likeverdige levkår for befolkninga, og medverke til ei forsvarlig bruk av naturressursane.

Ei rekke ulike forsøks- og utviklingsprosjekt har skaffa nyttige erfaringar med ulike typar miljøretta planlegging. Eit eksempel på dette er det store tverrfaglege og tverrinstitusjonelle forskingsprosjektet "Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling" (NAMIT). NAMIT-prosjektet hadde som hovudmålsetting å utvikle løysingar som kunne gi ei markert miljømessig forbetring samanlikna med ei trendbasert utvikling. Dette stilte krav om ei tettstadutviklinga basert på utbyggingsprinsipp som omfatta klar tettstadavgrensing, samling av naturinngrep, og arealøkonomisering (jf. Næss 1992)

Ved å la natur- og miljøvennlege arealbruks- og tettstadsprinsipp legge grunnlaget for planleggingspraksis kan dette opne for løysingar som både (Næss 1992):

- minimerer energiforbruk og utslepp
- bevarer biologiske ressursar
- er økonomisk gunstige
- reduserer lokal støy og forureining
- gir gode muligheter til friluftsliv og rekreasjon
- bevarer landskap og kulturverdiar
- medverkar til å realisere velferdsmessige/sosiale mål

Dette er retningslinjer som kan leggest i botnen for kommunale bustadutbyggingsprosjekt. I dette ligg også krav om betre terrengetilpassing, bevaring av eksisterande vegetasjon og landskapsformer, samt ei meir bevisst holdning til byggeskikk og arkitektoniske kvalitetar. God estetikk og eit godt visuelt miljø vil også kunne vere ein viktig trivselsfremjande faktor. I den praktiske kommuneplanlegginga vil vi m.a. sjå at arkitektoniske og landskapsmessige kvalitetar vil kunne trekkast inn i diskusjonen omkring bustad- og nærmiljøutvikling. Ei rekke kommunar har dei siste åra også satsa tungt på ulike typar av fysiske miljøutbetringstiltak knytt til etablerte bustadområde.

### **Husbanken som tilretteleggar, kunnskaps- og prosessutviklar**

Som tidlegare påpeika er Husbanken det sentrale gjennomføringsorganet for den offentlege bustadpolitikken og har spela ei nøkkelrolle i bustadpolitikk og bustadutbygging gjennom heile etterkrigstida. Med sine ulike låne- og tilskottsordninga har Husbanken tradisjonelt spela ei viktig rolle som finansieringsinstitusjon. Gjennom dei siste åra har Husbanken i stadig sterkare fått tildelt nye og utvida arbeidsoppgåver knytt til fagleg rådgiving og informasjon (jf. St.meld. nr. 23 2003-2004). Perspektivet er samstundes utvida frå prosjektering av den enkelte bustad til planlegging av "totale" bumiljø. Søkelyset har som ein følgje av dette i stadig sterkare grad blitt retta mot samspelet mellom menneske og fysiske omgivnader.

Husbanken har på eit meir generelt grunnlag lista opp ei rekke krav til gode bustader og bumiljø (jf. Husbanken 2000, 1992, 1985). Gode bustadområde skal tilfredstille ei rekk praktiske behov, men skal også vere med å sikre ulike typar individuelle og

mellommenneskelege ønske og behov. Eit viktig utgangspunkt for slike krav er knytt til ulike typar omstillingar og endringar i det samfunns- og kvardagslivet som vi alle er ein del av.

Eksempel på slike omstillingar og endringar er:

- mindre og fleire husstandar
- fleire yrkesaktive kvinner
- fleire eldre (særleg auke blant dei aller eldste)
- fleire oppløyste familiar
- kortare arbeidstid og fleire deltidsarbeidande
- fleire arbeidsledige
- bustader, arbeidsplassar og service er fråskilde (resultat av tidlegare prinsipp om soneplanlegging)
- vern av dyrkamark har opna for bygging i bratt terreng
- "rasjonell og effektiv" planlegging vanskeleggjer bebuarmedverknad
- krav om individuelle tilpassingar (t.d. eldre og funksjonshemma); jf. krav om livsløpsstandard
- betre økonomi stiller nye krav til areal og komfort
- auka privatbilisme stiller krav til trafikktryggleik og parkering

På bakgrunn av dette kan det formulerast nokre meir generelle målsettingar eller prinsipp knytt til kvalitative sider ved bustader og bumiljø. Dette omfattar t.d.:

- tilrettelegging for ulike buformer og bustadtypar; variasjon
- tilpassingsdyktige bustader; fleksibilitet og krav om livsløpsstandard
- gi mulighet for medverknad og eigeninnsats
- integrere arbeidsplassar, bustader og service
- tilrettelegging av privat og offentleg service
- bygging av felleslokale
- tilrettelegging av uteareal for leik, rekreasjon, fellesskap, sport og fritidsaktivitetar
- tilrettelegging for privatliv
- gi plass for praktiske gjeremål
- forenkle vegsystemet
- ta vare på natur og terreng
- ta lokalklimatiske omsyn
- sikre betre inneklima
- sikre god byggeskikk
- tilrettelegging for kjeldesortering
- ENØK-tiltak

I tillegg til krav knytt til "sluttproduktet" vil det også kunne knytast ulike typar krav eller vilkår til sjølve planprosessen eller til element som skal inngå i denne. Dette vil kunne omfatte:

- bustader i kommuneplanarbeidet; behov, bustadbyggeprogram, medverknad
- lokalisering av nye bustader
- val av utbyggingsform; utnyttingsgrad/økonomi
- fortetting
- utbyggingsmetode; samordna utbygging, ulike aktørar, samarbeid
- ny kommunalteknikk; grøfter/leidingar/kablar, vegar, massehandtering
- krav om heilskapleg planlegging



Kvart av punkta vil kunne utdjupast eller presiserast. Val av utbyggingsform vil t.d. kunne ta utgangspunkt i ei inndeling av ulike kategoriar. Dette kan vere:

- einbustader
- tett/lav
- blokk
- andre bustadtypar
- organisering
- eige/leige

På bakgrunn av slike sjekklister med ”fornuftige” prinsipp og retningslinjer for bustadplanlegging og bustadutbygging, summerer Husbanken opp viktige kjenneteikn ved eit godt bustadområde. Dette omfattar:

- samlokalisering av bustad og arbeidsplassar
- sikre tilgang på offentlege og private tenester
- bufelleskap som alternativ til einfamiliehushald
- felleslokale sikrar muligheit for uformell sosial kontakt; t.d. møte-/forsamlingsrom,
- hobbyrom, leikerom, vaskeri, trimlokale etc.
- felles uteareal; til uformelle møteplassar, opphald, leik etc.
- privatliv; skjerming, private uteareal, overgangssoner privat/felles
- praktiske gjeremål utandørs
- tilgjengelegheit/trafikk; ulike trafikkantgrupper, ulike prinsipp: blanda eller avskilt
- terrengtilpassing
- bevaring av eksisterande vegetasjon
- klimatilpassing; sol/skugge, kaldluft, snø, vind etc.
- utforming/byggeskikk; heilskap og samanheng, orden og variasjon, tilpassing/samordning
- stell og vedlikehald av uteareal, ansvar, samordning
- drift og forvaltning; sjølveige, leige, burettslag, velforeiningar

For meir utdjupande presentasjon og drøfting av dei ulike momenta som her stikkordsmessig er lista opp, kan det visast til Husbanken sine ulike publikasjonsseriar (jf. Husbanken 2000, 1992, 1985).

### **Universell utforming – bustad for alle**

Strategien om *universell utforming* oppsummerar på mange måtar det som tidlegare er formulert som krav til gode bustader og bumiljø. Omgrepet *universell utforming* blir gjerne brukt synonymt med omgrep som ”tilgjengeleg for alle”, ”planlegging for alle” eller ”design for alle”. Utgangspunktet er å legge til rette for eit samfunn som er tilgjengeleg for alle innbyggargrupper. I forhold til bustader og bumiljø vil dette stille krav om god tilkomst til uterom, bygningar og bustader. Dette er nær kopla til kravet om livsløpsstandard som er nedfelt i eit eige regelverk for å sikre bustader god tilkomst og god funksjonalitet. Livsløpsbustaden vil på denne måten vere tilpassa og tilrettelagt for å dekke ulike behov knytt til eit heilt livsløp frå vogge til grav.

Kravet om universell utforming er nær knytt til ei holdningsendring retta mot funksjonshemma sine rettar og levekår. Spesialinstitusjonar og ulike typar særlover er etter kvart avløyst av tiltak med sikte på ”normalisering” og integrering av funksjonshemma i samfunnet. Dette omfattar også innsats for å sikre like rettar og full likestilling for ulike grupper av funksjonshemma. Sjølve omgrepet *funksjonshemma* har over tid fått eit meir utvida innhald. Søkelyset blir ofte sett på forholdet mellom miljøet og den enkelte (jf. Båtevik

m.fl. 2004). I regjeringas handlingsplan for funksjonshemma 1990-93 blir følgjande definisjon lagt til grunn:

*Funksjonshemming er et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon på områder som er vesentlig for etablering av selvstendighet og sosial tilværelse.*

Manneråkutvalet (NOU 2001:22) peikar på at omgrepet funksjonshemma er så omfattande og mangfaldig at nærare presiseringar ofte er nødvendig. Redusert funksjonsevne eller funksjonsreduksjon vil kunne omfatte tap av, skade på eller avvik i ein kroppsdel eller i ein av kroppen sine psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjonar. I tråd med dette vil funksjonshemming kunne oppfattast som eit misforhold mellom dei krav som miljøet og samfunnet stiller og dei føresetnadene som den enkelte har. Problema oppstår når det her blir eit misforhold eller gap mellom individet sine føresetnader på den eine sida og miljøet eller samfunnet sine krav på den andre (St.meld. nr. 40 3002-2003, NOU 2001:22, Andersen & Bergh 2003 red. 2003)

Eit eige handlingsprogram for universell utforming starta opp i 2002. Målet med programmet er å styrke utvikling og bruk av løysingar med gode funksjonelle kvalitetar for alle. Organisatorisk er dette lagt opp som eit samarbeidstiltak mellom elleve ulike departement, og der Miljøverndepartementet er ansvarleg for sekretariat og koordinering (Miljøverndepartementet 2002c).

Universell utforming omfattar utforming av produkt og omgivnader på ein slik måte at dei kan brukast av alle, i så stor utstrekning som mulig, og utan behov for tilpassing eller spesialutforming (Christophersen red. 2002). Målet er å gjere kvardagslivet enklare ved å tilby produkt, kommunikasjonsmiddel og omgivnader som er tilpassa og gjort tilgjengeleg for alle brukargrupper. Omsynet til dei svakast stilte vil danne ein slags minimumsstandard. På denne måten blir vil det bli stilt krav om at standardløysingar skal omfatte universelle brukskvalitetar.

Ei gruppe amerikanske forskarar ved The Center for Universal Design har utarbeidd sju prinsipp for universell utforming (jf. Andersen og Bergh 2003 s. 13-14). Dette omfattar:

1. Like muligheiter for bruk; utforminga skal vere brukbar og tilgjengeleg for personar med ulike ferdigheiter
2. Fleksibel i bruk; utforminga skal tilfredstille eit breitt spekter av individuelle preferansar og ferdigheiter
3. Enkel og intuitiv i bruk; utforminga skal vere lett å forstå utan omsyn til brukarens erfaring, kunnskap, språkferdigheit eller konsentrasjonsnivå
4. Forståeleg informasjon; utforminga skal kommunisere nødvendig informasjon til brukaren på ein effektiv måte, uavhengig av forhold knytt til omgivnadene eller til brukaren sine sensoriske ferdigheiter
5. Toleranse for feil; utforminga skal minimalisere farar og skade som kan gi ugunstige konsekvensar, eller minimaliserer utilsikta handlingar
6. Lav fysisk ressursinnsats; utforminga skal kunne brukast effektivt og godt med eit minimum av ulempe
7. Storleik og plass for tilgang og bruk; hensiktsmessig storleik og plass skal opne for tilgang, betening og bruk, uavhengig av brukaren sin kroppsstorleik, kroppsstilling eller mobilitet

Kravet om universell utforming omfattar eit inkluderande samfunn. Behovet for differensiering og særlysingar vil kunne reduserast etter kvart som prinsippa for universell utforming blir lagt til grunn for utforming av produkt og omgivnader. Prinsippa om universell utforming er eit viktig verkemiddel i innsatsen for likestilling og antidiskriminering. Dette er med å legge grunnlaget for ei tverrsektoriell og fleirfagleg tilnærming i samband med offentleg planlegging og samfunnsutvikling.

Samfunnsplanlegging etter plan- og bygningslova vil på ulike måtar kunne bygge vidare på prinsippa for universell utforming. I 1999 utarbeidde Miljøverndepartementet eit eige rundskriv: "Tilgjengeleg for alle" (Miljøverndepartementet T-5/99). Målet med rundskrivet er fleirdelt (MD T-5/99 s. 8):

- Synleggjere og styrke interessene til funksjonshemma i planlegginga etter plan- og bygningslova
- Gi kommunane betre grunnlag for å integrere og ta vare på interessene til funksjonshemma i det løpande arbeidet med kommuneplanar, reguleringsplanar og utbyggingsplanar
- Gi grunnlag for å vurdere saker der interessene til funksjonshemma kjem i konflikt med andre omsyn og interesser
- Gi fylkeskommunen og fylkesmannen høve til innspel og medverknad i kommuneplanlegginga når det er naudsynt å ta vare på formålet med rundskrivet

Den grunnleggjande ideen er at ved å ta vare på interessene til dei funksjonshemma i den kommunale planlegginga, vil ein samstundes gjere samfunnet lettare tilgjengeleg for alle grupper.

Dei nasjonale måla som er lagt til grunn for rundskrivet er summert opp i to punkt (MD T-5-/99 s. 10):

- Å sikre at planlegginga er inkluderande, slik at alle kan bruke bygningar og uterom på ein likestilt måte
- Å ta vare på det offentlege ansvaret for å sikre at alle bygg og uterom får ei tenleg utforming for alle

I samband med den praktisk retta planlegging på kommune- og lokalsamfunnsnivå er det her viktig at måla om universell utforming blir tatt med både i den overordna og langsiktige delen av kommuneplanen, og at dette kan vidareutviklast og konkretisert i ulike sektor-, tema-, område- og detaljplanar. Ein viktig føresetnad for å lykkast i dette arbeidet er å opne opp for at funksjonshemma kan trekkast aktivt med i dei kommunale planprosessane (Andersen & Bergh 2003, Båtevik m.fl. 2004).

Regjeringa la i november 2004 fram ein femårig handlingsplan for auka tilgjengelegheit. Planen inneheld 100 konkrete tiltak for å fjerne hindringar og gjere kvardagen lettare for personar med nedsett funksjonsevne. Innsatsområda spenner over eit breitt spekter, og omfattar m.a. betre tilgjengelegheit til kollektivtransport, bustader og offentlege bygningar, uteområde og informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Sentrale verkemiddel er knytt til:

- Integrering av universell utforming i forvaltninga
- Igangsetting av pilotprosjekt
- Tiltak for betre tilgjenge
- Kompetanseoppbygging
- Informasjon og rettleiing

Handlingsplanen føreset eit tett samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Kontakt og tilbakemeldingar frå brukarorganisasjonane for funksjonshemma er særleg viktig. Eigne pilotprosjekt for universell utforming vil bli starta opp innanfor by- og tettstadutvikling, friluftsliv, kulturminnevern og kommunal planlegging. Som ein del av samfunnsplanlegginga vil det også bli arbeidd med å utvikle eigne rikspolitiske retningslinjer for universell utforming. (Miljøverndepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet 2004)

## 5. Frå prat til praksis – bustad og bumiljø som ledd i forskings- og utviklingsarbeid

### Behov for ny kunnskap

Arbeidet med å vidareutvikle grunnlaget for lokal bustadplanlegging og nærmiljøutvikling vil måtte drivast som ein kontinuerleg prosess. Store og raske skiftingar i ei rekke ytre rammevilkår stiller krav om oppdatert kunnskap på viktige samfunnsområde. Det må utviklast ein lokal bustadpolitikk som trekker opp rammer og retningslinjer for kvart enkelt tiltak. Eit naturleg utgangspunkt vil her vere kommunane si rullerande oversiktsplanlegging gjennom arbeidet med kommuneplanen. Dette kan i neste omgang vere med å danne basis for ein kommunal bustad- og nærmiljøutviklingsstrategi.

Gjennom ulike typar lokalt forankra bustadundersøkingar og kartleggingar kan det samlast inn ulike typar bustaddata (jf. Dimmen 1991, Dimmen, Hagen & Sten 1990). Slike undersøkingar kan vere av meir allmenn karakter og kan i neste omgang vere med å legge grunnlag for ulike typar oppfølgingsstudiar. I større grad vil det då kunne fokuserast på utvalde målgrupper. Dette kan vere ungdom, eldre, småbarnsfamiliar, funksjonshemma, andre grupper med særskilte omsorgsbehov eller med svak betalingsevne. Arbeidet med eigne kommunale bustadsosiale handlingsplanar viser at ulike grupper av ”svakstilte” etter kvart utgjer ein stor del av dei bustadsøkande.

Ulike typar kartleggings- og analysemetodar vil måtte kombinerast for å skaffe eit betre vedtaksgrunnlag for planlegging, forvaltning og administrasjon. Data om lokale forhold vil også måtte supplerast og vurderast opp mot meir generelle økonomiske, politiske og sosiodemografiske utviklingstrekk slik desse m.a. kjem til uttrykk gjennom SSB sine bustad-, levekår- og folketeljingsundersøkingar.

Av særleg interesse vil vere ny kunnskap på bakgrunn av store nasjonale forskings- og utviklingsprosjekt. Eit eksempel på dette er programmet *Bolig og levekår* i regi av Norges forskningsråd. Programmet vart gjennomført i perioden 1997 – 2002 og representerte den første samla samfunnsvitskaplege bustadforskinga i regi av Forskningsrådet. Programmet retta søkelys på samfunnsfagleg forskning om bustadmarknad, bustadpolitikk, buforhold og bumiljø. Samspelet mellom bustad, buforhold og levekår danna ramme for programmet, og opna for ei tverrfagleg tilnærming med fokus på ulike typar koplingar mellom økonomiske, sosiale og fysiske faktorar.

NFR-programmet *Bolig og levekår* har hatt ein klar tverrfagleg profil og har samla forskarar frå ulike samfunnsvitskaplege disiplinar. Dette omfattar fagfelt som sosiologi, samfunnsgeografi, arkitektur/fysisk planlegging, statsvitskap, sosialøkonomi og historie. Fleire av prosjekta har retta søkelyset mot bustadkarrierar, mobilitet og flytting i eit livsløps- og generasjonsperspektiv. Mange prosjekt har også sett nærare på forhold knytt til situasjonen på bustadmarknaden, på bustadetablering og flyttepreferansar, og på nærare studiar av busituasjon og bumiljø for utvalde grupper som barn og ungdom, eldre, innvandrarar og funksjonshemma.

Programmet har danna utgangspunkt for ulike typar rapporterings- og formidlingsverksemd. Problemstillingar knytt livsform og bykultur i nærmiljøperspektiv er m.a. drøfta av Pløger (2002), spørsmål om bustadpolitikk og bustadplanlegging er nærare presentert i Myrvold & al.

(2002), Nordvik & Medby (2002), Guttu (2001), Annaniassen (2002) og Hansen (2001), medan forhold knytt til ulike grupper sine særskilte bustadbehov er drøfta av Andersen (2002), Ytrehus (2001), Løwe (2002) og Gulbrandsen (2002).

### **Prosjektskisse - Bustad, nærmiljø og levekår**

Vi har sett at spørsmål om bustad og bumiljø spelar ei viktig rolle både i velferds- og regionalpolitikken, og slik vil kunne inngå som viktige tema eller deltema i ulike typar regionalt forankra FoU-prosjekt. Det samfunnsvitskaplege forskingsmiljøet i Volda, ved Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda, er eksempel på dette. Felles for dei fleste av desse prosjekta er ei tverrsektoriell tilnærming. Søkelyset vil ofte vere retta mot lokale og regionale forhold, og er gjerne kopla til spørsmål om regional planlegging og utvikling, flytting og bulyst. Mange av desse undersøkingane har eit praktisk siktemål. Dette vil m.a. kunne vere i form av innspel til kommunal og regional planlegging, men også som grunnlag for eksemplifisering og generalisering i forhold til nasjonal politikktutforming. Deltaking i større nasjonale forskingsprogram i regi av Noregs Forskningsråd (NFR) kan vere eksempel på det siste.

I samband med utlysinga av det tidlegare omtalte NFR-programmet *Bolig og levekår* leverte forskingsmiljøet i Volda ei skisse til eit eige delprosjekt under temaet *Bustad, nærmiljø og lokal planlegging* (jf. Amdam, Barstad & Dimmen 1998). Siktemålet var å studere velferdsmessige verknader kopla til bustad og nærmiljø i eit sett av ulike lokalsamfunn. Søkelyset var i første rekke retta mot dei kvalitative sidene ved bustad og nærmiljø. Målet med prosjektet var å få betre innsyn i korleis bustaden og nærmiljøet fungerer som velferdsarena for ulike grupper, kva rolle lokalisering av bustadområdet spelar, og korleis desse forholda kan utviklast i eit samspel mellom offentleg planlegging og lokal medverknad.

Med utgangspunkt i rammene for det omtalte NFR-programmet retta det regionalt forankra prosjektet *Bustad, nærmiljø og lokal planlegging* søkelyset mot tre deltema. Dette omfatta:

- Nærmiljøet som velferdsarena
- Kvalitative sider ved bustadområde
- Den gode bustaden

#### *Nærmiljøet som velferdsarena*

Bustad og nærmiljø utgjer ein viktig levekårsfaktor. Sentralt her vil vere kartlegging av endringar i viktige samfunnsmessige rammevilkår, og nye behov og føresetnader for planlegging og forvaltning av bustad og nærmiljø som følgje av dette. Dette omfatta også kartlegging av flyttemønster og flyttemotiv, inn- og utflytting: Kven flyttar? Kvifor? Planar/ønskje for vidare flytting m.m. I tillegg til einskildaktørar og hushald, vil søkelyset her også bli retta mot friviljuge lag og organisasjonar, det lokale næringslivet, og ulike typar av offentlege aktørar (kommunale, fylkeskommunale og statlege). Nærare studiar av koplingar og samhandling mellom dei ulike aktørgruppene vil her stå sentralt.

#### *Kvalitative sider ved bustadområde*

Koplingane til kommunal planlegging er her vere viktig. Dette omfatta utvikling av ein lokal bustad- og nærmiljøpolitikk; planlegging av bumiljø/nærmiljø, krav til deltaking/medverknad, kommunale bustadbyggeprogram, ulike utbyggingsprinsipp/utbyggingsformer, ulike aktørar, krav om lokal tilpassing. Omsyn til natur og miljø; krav til berekraftig samfunnsutvikling (jf. t.d. Lokal Agenda 21). Kartlegging av kultur- og fritidstilbod. Fleirkulturelle utfordringar; integrasjon eller segregering.

### *Den gode bustaden*

Søkelyset er her retta mot innbyggarane sine egne vurderingar av og krav til gode bustadområde/nærmiljø. Variasjon i hushaldsstruktur og familietypar vil kunne påverke tilhøvet mellom tilbod og etterspurnad på den lokale bustadmarknaden. Ulike buformer opnar for ulik grad av individuelle tilpassingar. Kartlegging og samanlikning av sosiale nettverk til “typegrupper” som barn, ungdom, vaksne med/utan arbeid, heimeverande vaksne, funksjonshemma, pensjonistar, osv. Krav til variasjon og valfridom vil kunne variere mellom dei ulike hushaldstypene. Også spørsmål om kjønns-, alders- og helsemessige variasjonar på individnivå vil kunne slå ut.

### *Ulike innfallsvinklar*

Kvar av desse kan brytast ned og konkretiserast nærare, men likevel slik at heilskapsperspektivet blir ivaretatt. I tråd med dette vart undersøkingsopplegget knytt til fem hovudinnfallsvinklar eller nivå:

- Individ/hushald
- Bustaden
- Bustadområdet - bumiljø
- Lokalisering
- Regiontype.

For ein nærare stikkordsmessig gjennomgang av aktuelle tema og problemstillingar kan det visast til presentasjonen i tekstboksen under (Amdam, Barstad & Dimmen 1998): *Sjekkliste for kartlegging av forhold knytt til bustad og bumiljø.*

## **1. Individ/hushald**

*Hushaldstype:* Åleinebuande, par utan barn, eineforeldre, barnefamiliar, eldre, andre.

*Innbyggjarar :* Kjønn, alder, sivilstatus, handikap, inntekt, arbeidsstad, arbeidsreise m.m

## **2. Bustaden**

*Bustad:* Type: einebustad, rekkehus/samanbygde småhus, to-/firemannsbustad, blokk, anna bustad. Alder: byggeår, tilbygging/ombygging.

*Pris/marknadsverdi.* Kor mange år i bustaden (butid).

*Bustandard:* Storleik: (tal rom og m<sup>2</sup>), trangbuddheit. Standard: livsløpsstandard, teknisk standard (disp. eige bad/wc, alder (ev. år for oppussing)

*Disposisjonsforhold til bustaden:* Sjølveige, andels-/aksjehusvære, leigd bustad, sokkelhusvære, ekstra bustad i annan bustad, anna ekstra bustad eigd av privat hushald, privateigd personalbustad, offentleg eigd personalbustad, sosial utleige, profesjonell utleige, anna. Ein vil også granske slekts- og geografisk tilknytning (oppvaksen i nærleiken?) til det nærmiljøet husværet ligg i. Har husstanden sjølv bygt, arva eller kjøpt det husværet ein bur i? På kva måte kom leige-/eigetilhøvet i stand? (Open utlysing er eine enden av skalaen, leige av sokkelhusvære av foreldra gjerne den andre. Ein liknande skala gjeld for kjøp.)

*Bustadøkonomi:* Hushaldsinntekt, buutgift (husleige, fellesutgifter, festeavgift, lys og brensel, vedlikehald, kommunale avgifter, eigedomsskatt, bustadforsikring, renter og avdrag på bustadlån), lån/finansiering (type lån, låneandel av forventna salssum). Nær kopla til dette er også meir hushaldsavhengige forhold kopla til ulike typar avstandskostnader (Kor store kostnader har husstanden til arbeidsreiser og transport til barnehage? Kor ofte dreg ein utanfor arbeidsreiseavstand for å handle eller få utført tenester på kontor o.l., og kor dyre og lange i km og tid er desse reisene?)

*Marknadsverdi:* For leigehusvære vil hovudregelen vere at betalt leige er marknadsverdi. Ein bør vere open for at særleg slektstilknytning kan modifisere dette. For sjølveigd hus/husvære vil ein oftast måtte gjere anslag for marknadsverdi. Vi ønskjer m.a. å nytte informasjon frå eigedomsmeklarar m.v. for å kaste lys over dette.

## **3. Bustadområdet – bumiljø**

*Fysiske forhold.*

Absolutt lokalisering: avgrensing, terreng, vegetasjon, orientering, lokalklima, trafikkforhold, kommunaltekniske løysingar.

Relativ lokalisering: avstand til offentlege og private servicefunksjonar, arbeidsplassar, fritidstilbod.

Utbyggingsform: felt, funksjonsblanding, spreiding i utbyggingsår (alder). Bustadtype. Ulike kommunale plantypar.

*Sosiale og kulturelle forhold:*

Sosial sortering (etter sosiale, demografiske, økonomiske forhold; jf. segregasjon, segmentering, integrasjon).

Bustadnære fellesfunksjonar. Formelle og uformelle møtestadar. Stabilitet og/eller "gjennomtrekk"

*Organisatoriske forhold:*

Lokal planlegging (deltaking og medverknad i samband med kommunedelplan o.a.). Grendeutval, velforeiningar, burettslag m.m. Skulekrins.

## **4. Lokalisering – urban/rural**

I tillegg til studiar knytt til hushald- og nærmiljø vil vi også gjennomføre meir overordna studium i regionen av bustad- og nærmiljøpolitikk i eit velferdsperspektiv. Dette omfattar m.a. forhold knytt til arbeidsmarknad, yrke og utdanning, flytting, offentleg/kommunal planlegging, politikk og forvaltning. Med utgangspunkt i ei inndeling av bu- og arbeidsmarknadsregionar vil spørsmål knytt til demografiske tilhøve, utdanning og næringsliv, servicetilbod og velferdsproduksjon stå sentralt.

Butilhøve, arbeidsmarknadstilhøve, bustadmarknadstilhøve, tilgang på kultur- og servicetilbod m.m. varierar sterkt med lokalisering langs ein sentrum-periferidimensjon innan ein bu- og arbeidsmarknadsregion – noko som også vil innvirke på nærmiljøet som velferdsarena og kvalitative sider ved bustadområdet. Dette gjer at bustadområde med ulik urban – rural situasjon må granskast.

## **5. Regiontype**

I regionpolitikken er det ei viktig målsetting å skape attraktive og levedyktige bu- og arbeidsmarknadsregionar (jf. St meld nr 31 1996-97). Storleik og variasjon i m.a. arbeidsmarknaden innverkar på variasjonar i flyttemønster og befolkningsutvikling. Regionen som bustadområdet tilhøyrer vil kunne innverke på kvalitetane til bustadområdet fordi tilpassinga til arbeids- og servicetilbod vil kunne variere sterkt (kort avstand til arbeid/service – dagpendling – fjernpendling) og dermed også påverke sterkt innbyggjarane sine forventningar til framtida og deira faktiske tilpassing. Av den grunn er vi interessert å studere tilhøva i ulike regiontypar – ein byregion – ein bygdebyregion – og ein "uttynningsregion".



## Metodiske vurderingar

I prosjektsøknaden i samband med NFR-programmet *Bolig og levekår* var hovudfokus retta mot buområde/nærmiljø og hushald/bustad. Dette er einingar som i mange høve ikkje fell saman med etablerte avgrensingar innan offentleg verksemd og dataproduksjon. Dermed ligg det heller ikkje føre statistikk og datamateriale for desse nivåa. Dette betyr at vi må gjere det meste av datainnsamlinga sjølve, i dialog med innbyggjarar og andre som arbeider med desse nivåa (kommunale planleggjarar, lag og organisasjonar, eigedomsmeklarar m.fl.) Slik våre problemstillingar er utforma, vil det opne for bruk av både kvantitative og kvalitative metodar. Dette omfattar m.a.:

- Dokumentanalyse og anna sekundærmateriell (kommunale/offentlege plandokument, statistiske opplysningar, m.m.)
- Personlege intervju og observasjon (bebuarar, offentlege aktørar, bebuarforeiningar/nærmiljøutval, næringsliv m.m.)
- Spørjeskjema til bebuarar

Aktuelle tema/deltema i ei slik spørjeskjemaundersøking kan vere:

- Hushaldsdata – hushaldssamansetting, arbeid, inntekt og hushaldsøkonomi mv.
- Noverande busituasjon – opplysningar om bustaden
- Nærmiljø – lokalisering/avstand til viktige tenestetilbod, kommunikasjonsstilbod, trafikkbelastning og trafikktryggleik mv.
- Ønske om framtidig busituasjon
- Krav til bustad og bumiljø
- Flytting – flytteplanar, flyttemotiv, aktuelle tilflyttingsområde mv.

Ein studie som dette vil kunne vere fleksibel i forhold til opplegg og gjennomføring. Nærare plan for opplegg og gjennomføring vil såleis måtte tilpassast dei økonomiske rammene som står til disposisjon. Avgrensingar vil kunne gjerast både m.o.t.:

- val av tema og problemstilling
- val av ein, to eller fleire ulike områdestudier
- type undersøking (kvalitative eller kvantitative data)
- talet på informantar/respondentar

## Nærmiljø og buforhold i utkantområde – innspel til ein utviklingsstrategi

Ei prosjektskisse, slik vi har sett nærare på i det forrige kapitlet, vil også kunne omarbeidast eller vidareutviklast med tanke på å brukast i andre samanhengar. Som eit historisk eksempel på dette kan vi sjå nærare på Møre og Romsdal fylkeskommune sin utkantstrategi innanfor rammene for kommunal- og regionaldepartementet si utkantsatsing.

### *Mål og utfordringar*

Fylkesplanen for Møre og Romsdal 1997 - 2000 tok utgangspunkt i visjonen om eit fylke med aktive enkeltmenneske, trygge levekår og levedyktige lokalsamfunn. I det vidare fylkesplanarbeidet vart dette konkretisert gjennom målsettingar om:

- å oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret
- å sikre arbeid til alle som vil ha det
- å betre livsvilkåra for alle som bur i fylket

Ei særleg utfordring knyter det seg til kommunar og lokalsamfunn med sterk nedgang i folketalet. Typiske utviklingstrekk ved slike uttynningssamfunn er gjerne knytt til forhold som større utflytting enn innflytting, låg kvinneandel, færre nyetableringar, og eit meir einseitig og

sårbart næringsliv. Låg folketettleik og store avstandar gjer at busettingsmønsteret mange stader er svært sårbart. Folketalsnedgang kan her føre til konsekvensar for grunnlaget til å halde oppe viktige samfunnsfunksjonar både i offentleg og i privat regi. Med dette som utgangspunkt understrekar Stortingsmeldinga om regional- og distriktspolitikken (St.meld. nr. 31 1996-97) behovet for ei særleg utkantssatsing. Kommunal- og regionaldepartementet har i tråd med dette utarbeidd ein eigen prosjektplan for ei slik satsing.

Strategiar og tiltak vil kunne vere av svært ulik karakter, og vil elles måtte tilpassast lokale føresetnader. I fylkesplanen for Møre og Romsdal vil satsinga på større bu- og arbeidsmarknadsregionar inngå som ledd i ein slik utkantstrategi. Levekår og livskvalitet i brei forstand står her sentralt. I dette ligg utfordringar som vil kunne møtast gjennom ei brei tverrsektoriell satsing med søkelyset retta mot samspelet mellom nærmiljø, levekår og lokal planlegging:

- Kva generelle eller grunnleggjande prosessar påverkar nærmiljø og buforhold i utkantane?
- Korleis påverkar endringar i næringsstruktur, pendling, flytting, kulturtilbod, familieforhold m.m. ulike typar bustadområde, nærmiljø og lokalsamfunn?
- Kva strategiar og tiltak må iverksettast for å vidareutvikle lokalsamfunn?
- Kva krav kan stillast til gode lokalsamfunn og nærmiljø?

#### *Variasjonar i levekår og buforhold*

Resultat frå dei nasjonale levekår- og buforholdundersøkingane viser at bustandard og bustaddekking er gjennomgåande svært høg. Som vi også tidlegare har vore inne på viser utviklinga dei siste åra m.a. at:

- bustadane blir større
- talet på personar i kvar bustad går ned
- fleire bur romsleg
- fleire eig bustaden sin sjølv
- talet på frittliggjande einestader aukar mest

Det er likevel viktig å understreke at dette er gjennomsnittstal. På ei rekke område ser vi at regionale og lokale variasjonar i ulike typar rammevilkår vil kunne gi store utslag. Dette omfattar m.a.:

- demografiske utviklingstrekk knytt til flytting, kjønnsbalanse, alders- og familiestruktur mv.
- buutgifter
- arbeidsmarknadsforhold
- tilgang til private og offentlege tenestetilbod

I kva grad og på kva måte slår dette ut for Møre og Romsdal? Og kva med ”interne” skilnader mellom regionar, kommunar og lokalsamfunn innanfor fylket?

I vurderingar av kvalitative sider ved bustad og nærmiljø vil også meir subjektive forhold måtte trekkast inn. Ønske og behov vil m.a. vere avhengig av forhold knytt til livsfase, familiesituasjon, utdannings- eller arbeidssituasjon osv. Dette tilseier at einpersonshushald vil kunne vektlegge andre forhold eller eigenskapar ved bu- og nærmiljøet enn fleirpersonshushald, unge andre enn eldre, heimeverande andre enn yrkesaktive, funksjonsfriske andre enn funksjonshemma osv.

I kva grad enkeltindividet eller hushaldet kan få oppfylt sine krav, vil m.a. vere avhengig av breidde og variasjon i den lokale bustadmarknaden. Det generelle inntrykket er her at utkantane kjem dårlegast ut. Sjølveigde familiebustader er langt på veg einerådande buform på bygdene. I kampen for å snu flyttestraumane vil tilrettelegging av bustader for ungdom, småhushald og nyetablerte barnefamiljar, i form av utleigebustader og mindre bustader for sjølveige, vere viktig. Kartlegging av flyttemønster og flyttemotiv vil kunne avdekke mange interessante forhold. Sjølv om arbeid og utsikter til sikker inntekt spelar ei hovudrolle i samband med flytting og nyetablering, vi også forhold knytt til kultur, utdanning, fritid, servicetilbod, friluftsliv osv. kunne vege tungt. I samband med tilbakeflytting vil spørsmål om lokal eller regional identitet kunne spele ei avgjerande rolle (jf. Båtevik, Olsen & Vartdal 2002).

### **Referansar til andre studiar**

Vi har tidlegare understreka at spørsmål knytt til bustad og bumiljø ligg i skjeringspunktet mellom ulike fagtradisjonar, og at praktisk bustadpolitikk og bustadplanlegging omfattar heilskaplege og tverrsektorielle tilnærmingar og vurderingar. Dette opnar for interessante koplingar også over mot forskings- og utviklingsarbeid med eit breiare samfunns- eller miljømessig perspektiv. Gjennom dei siste 10 – 20 åra har det vore gjennomført ei rekke større nasjonale forskingsprogram som både direkte og indirekte har representert ein viktig erfarings- og kunnskapsressurs i forhold til den meir praktisk retta bustadpolitikken.

Dette omfattar både tidlegare forskingsprogram i regi av forskingsrådet (jf. m.a. Byforskningsprogrammet, MILKOM og NAMIT) og ulike typar forsøks- og utviklingsprogram i regi av Miljøverndepartementet, Kommunenes Sentralforbund eller Husbanken (jf. m.a. MIK, SNU/SAM/FRISAM, Miljøby, Lokal Agenda 21, og program for miljøvennlege og attraktive tettstader i distrikta). Innhald og gjennomføring av fleire av desse programma er presentert i eigne publikasjonsseriar frå Miljøverndepartementet og Husbanken. Viktige erfaringar frå dei ulike programma er drøfta i eigne evalueringsstudiar (jf. m.a. Kaarhus 1991, Carlsson 1992, Guttu Næss og Saglie 1993, Hovik og Johnsen 1994, Thoren og Opedal 1997, Kleven 1998) Opplysningar om nærmiljø, levekår og lokal planlegging vil elles kunne hentast ut frå dei nasjonale levekår- og buforholdsundersøkingane (jf. SSB 1996, Wessel 1998, Ås 1986).

Resultat og erfaringar frå dette og liknande FoU-arbeid vil kunne vere ein viktig referanse for lokalt forankra bustadutviklingsprosjekt. Eit problem er likevel at forskings- og utviklingsprogram som dette i hovudsak er utvikla innanfor ei nasjonal ramme, og slik sett i berre avgrensa grad evnar å formidle regionale eller lokale variasjonar og utviklingstrekk. Det er også slik at fleire av studiane har eit klart by- eller storbypreg. Levekårundersøkingane på 70-talet (jf. Aase og Dale 1978), Byforskningsprogrammet på 80-talet (jf. Sandø og Vassenden 1985, Schieflo 1985), og Miljøbyprogrammet på 90-talet (jf. Miljøverndepartementet 1997e og 1998a) er eksempel på dette. Studiar av levekår, bustad og nærmiljø i meir rurale område har vore vektlagt i langt mindre grad.

Vi har ved fleire høve understreka at fleire av dei utfordringane som bustad- og nærmiljøpolitikken står overfor føreset løysingar som går på tvers av faglege sektorløyser. Dette føreset eit tverrfagleg eller tverrsektorielt perspektiv. I tillegg vil kunnskap forankra i lokale og regionale forhold og føresetnader vere eit vilkår for å omsette visjonar og mål til praktisk handling. Ulike typar lokale mobiliseringsstrategiar vil her kunne spele ei viktig rolle. Også på dette feltet vil vi kunne støtte oss på mange års erfaring med prosessretta og deltakarstyrt planlegging (jf. m.a. Amdam og Amdam 1990, 1993, 2000, Amdam, Kleven og

Sæterdal 1992, Ellefsen og Skjeggedal 1987, Farner 1988, 2003, Lesjøe 1988, Holsen 1996, Pløger 1998, Saglie 1999).

## 6. Nokre avsluttande refleksjonar

Jakta på ”det gode liv” og ”det gode samfunn” inneber at individuelle ønske, verdiar og preferansar må vegast opp mot kollektive løysingar basert på lokalsamfunnet eller fellesskapet sine interesser. Den tradisjonelle sektorplanlegginga må vike plass for ein type territoriell ”heilskapsplanlegging” (jf. Amdam, R. 2001).

Gjennom dei mange ulike forsøka med lokalt utviklings- og planarbeid er det lagt grunnlag for ein ny type behovsretta planlegging der søkelyset er retta mot trivsel, helse og levekår i brei forstand. I tillegg til Nærmiljøprosjektet i regi av Statens nærmiljøutval på 1980-talet og SAM-programet på 1990-talet, vil også erfaringar frå ei rekke andre forsøks- og utviklingsprosjekt i regi av sentrale planstyresmakter kunne trekkast inn. Koplinga mellom fysisk miljø og lokalsamfunnsutvikling har m.a. vore tema i programmet Miljøvern i kommunene (MIK), Miljøbyprogrammet og Program for attraktive og miljøvennlige tettsteder i distrikta. Vi ser også at svært mykje av dei ideane og prosessane som desse forsøks- og utviklingsprosjekta bygger på, seinare er vidareført gjennom kommunane si satsing på Lokal Agenda 21 (LA 21).

Forsøk med lokal planlegging viser at velferds- og levekårspørsmål er både komplekse og uoversiktlege, og at konfliktavklaring, analyse og problemløysing krev samarbeid på tvers av både sektor- og forvaltningsnivå. Etablering av ulike typar lokalutval vil her vere eit viktig verktøy for å knyte tettare band mellom lokalbefolkning, frivillige organisasjonar og kommune med sine administrative og politiske strukturar. Dette reiser i neste omgang grunnleggjande spørsmål om deltaking og medverknad, om makt og avmakt, om roller og rollefordeling, og om rammer for samordning og samarbeid.

Ut frå rådande politiske og administrative organisasjonsstrukturar ligg det i dette både problem og utfordringar. Dette omfattar m.a. spørsmål knytt til samordning; både den vertikale samordninga mellom dei tre forvaltningsnivåa, og den horisontale samordninga på tvers av etablert sektortenkning på kommunenivå. Til det siste ligg også dei spesielle utfordringane som knyter seg til ulike typar samarbeids- og samhandlingsrelasjonar mellom aktørar i offentleg, privat og frivillig sektor. Dette vil kunne opne opp for metodar og teknikkar som stimulerer kommunikative prosessar mellom deltakarane i denne typen lokalt plan- og utviklingsarbeid, m.a. ved å legge til rette for nettverksorganisering og ulike typar partnerskapsløysingar (sjå m.a. Amdam & Amdam 2000).

Ansvar for den praktiske gjennomføringa av ein samla bustad- og nærmiljøpolitikk føreset ei rollefordeling mellom det offentlege og private. Statens oppgåve er å sette opp sentrale mål for og trekke opp hovudlinjene for den nasjonale bustadpolitikken, fastsette lover og rammevilkår, og tilby gunstige finansierings- og støtteordningar. Husbanken vil i samband med det siste punktet spele ei viktig rolle. Kommunane har på si side ansvar for at det i lokalsamfunnet er tilbod om god bustandard og godt bumiljø for alle. Dette inneber å sikre tomteforsyninga, planlegge og legge til rette for bygging av nye bustader, og medverke til utvikling og fornying av bustadområde. Dei private aktørane omfattar enkeltpersonar og hushald, men også burettslag vil her kunne spele ei viktig rolle.

Forhold knytt til bustad og bumiljø i vid forstand framstår som ein viktig levekårsfaktor. Dette er m.a. nærare drøfta gjennom ulike levekårstudiar og buforholdsundersøkingar. Men det er her viktig på nytt å understreke at folk har ulike typar krav og forventningar knytt til nærmiljøet. Nokre grupper vil kunne vere meir avhengige av nærmiljøet enn andre. Dette gjeld t.d. barn,

gamle, heimeverande, arbeidslause og trygda. Desse oppheld seg storparten av tida i nærmiljøet, og har få alternative arenaer. Dette i motsetnad til yrkesaktive og dei som har sitt sosiale nettverk utanfor bustadområdet. For desse gruppene vil eit velfungerande nærmiljø bety mindre. Den generelle utviklinga over tid har elles vist at sosial kontakt og nettverksdanning i større grad føregår utanfor nærmiljøet.

Et overordna mål i nærmiljøpolitikken dei siste tiåra har vore å gjere nærmiljøet og lokalsamfunnet godt å vekse opp i og å leve i for alle grupper (Jf. St.meld. nr.16 1979-80; St.meld. nr. 29 1996-97, St.meld. nr. 232001-2002). Ulike lokalsamfunn skal kunne fungere som ein heilskap, der bustadområda er tilpassa alle aldersgrupper og hushaldstypar, uavhengig av alder eller funksjonsnivå. Det bør vidare finnast eit teneste-, kultur- og fritidstilbod for flest mulig, og dei fysiske omgivnadene bør vere utforma slik at dei innbyr til aktivitet og sosialt samvær. Målet er altså å legge forholda til rette for utvikling av eit fysisk og sosialt miljø der ulike grupper vil kunne omgåast kvarandre på ein naturleg måte.

Kommunane spelar ei nøkkelrolle i den praktisk retta bustadpolitikken. Dette omfattar tiltak både av utbyggingspolitisk og sosialpolitisk karakter. Ei særleg utfordring er her knytt til kommunane sin vilje og evne til å etablere ein sjølvstendig og heilskapleg bustadpolitikk. Den kommunale bustadplanlegginga må sjåast samanheng med kommunane sine andre planleggings- og forvaltningsoppgåver. Ei viktig oppgåve for kommunen vil vere å finne fram til samarbeidsformer på tvers av tradisjonelle sektorskillelinjer og etatsgrenser. Erfaringar viser at sektorsamarbeid vil kunne gi langt betre og meir hensiktsmessig ressursutnytting enn når sektorane gjennomfører tiltak kvar for seg. Ei hovudutfordring vil elles vere knytt til arbeidet med å utvikle gode samarbeidsmodellar mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Direkte kontakt og dialog med viktige brukargrupper er ein føresetnad for å lykkast.

Hovudmålsettinga for alle typar kommunal planlegging vil vere å forbetre innbyggjarane sine livsvilkår. Utviklinga av ein lokal bustadpolitikk vil måtte ta utgangspunkt i folks egne ønske og behov. Samfunn og bustad står i eit gjensidig påverknadsforhold, der folk sin busituasjon vil vere nær kopla til viktige velferdskrav. På lokalt nivå har den enkelte person både rett og ansvar til å delta i lokale plan- og utviklingsprosessar. Plan- og bygningslova sikrar retten til aktiv deltaking og medverknad i den kommunale planlegginga, men det er likevel den enkelte sitt ansvar i kva grad eller på kva måte ein ønskjer å gjere seg bruk av denne retten eller ikkje. Gode bumiljø vil best kunne utviklast gjennom eit tett og forpliktande samspel mellom ei rekke ulike aktørgrupper. Ulike deltakings- og medverknadsmetodar er etterkvart utvikla som nyttige verktøy i slike lokale plan- og utviklingsprosessar. Erfaringar med ulike typar medverknadsforsøk viser at dette kan vere å gå for å legge grunnlaget for styrka identitet, tilhøyring og fellesskap.

Arbeidet med spørsmål knytt til bustad og bumiljø må trekkast inn som ein integrert del av den kommunale planlegginga. Det er viktig at kommunane her opnar opp for aktiv deltaking og medverknad i dei kommunale planprosessane frå ulike innbyggjar- og brukargrupper. Kommunane må etablere ein planpraksis som engasjerer det sivile samfunnet (enkeltindivid og ulike grupper, foreiningar, lag og organisasjonar. Ei særleg utfordring ligg her å ivareta ulike svakstilte grupper sine interesser.

## Referansar

- Amdam, J. & Amdam, R. 1990: *Strategisk og mobiliserande planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, J. & Amdam, R. 1993: *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Arbeidsrapport V9314. Volda: Møreforskning.
- Amdam, J. & Amdam, R. 2000: *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, J., T. Kleven og A. Sæterdal 1992: *Alternativ kommuneplanlegging. Kommuneplanlegging på kvinners vilkår*. Volda: Møreforskning.
- Amdam, J. og N. Veggeland 1998: *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J., J. Barstad og S. Dimmen 1998: *Bustad, nærmiljø og lokal planlegging. Ein studie av nærmiljøet som velferdsarena innan ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar*. Upublisert projektskisse 05.06.98 m/vedlegg 30.09.98. Volda: Møreforskning.
- Amdam, R. 2001: Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling? *Nordisk Samhallsgeografisk Tidsskrift* s. 27-44.
- Amdam, R., Dimmen, S. & Magerøy, N. 1995: *Tettstadutvikling med miljøprofil. Evaluering av Tettstadprosjektet i Sykkylven*. Forskningsrapport nr. 10. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Andersen, A. 2002: *Yngre på boligmarkedet*. SSB Rapport 2002/12.
- Andersen, R. og S. Bergh 2003: *Universell utforming over alt! Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Annaniassen, E. 2002: Vendepunkt for ”den sosialdemokratiske orden”. I *Tidsskrift for Samfunnforskning*. 2002
- Båtevik, F., L. Halvorsen og G. Veddegjerde 2004: *Medvirkning med suksess? Funksjonshemmedesbrukermedvirkning i kommunale planprosesser*. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Carlsson, Y. 1992: *Det kompliserte nærmiljøarbeidet. Om muligheter og hindringer i arbeidet med å utvikle lokalsamfunn. Erfaringer fra nærmiljøforsøkene 1987-1991*. Oslo: NIBR.
- Carlsson, Y. og R. Kaarhus 1990: *Strategier i nærmiljøarbeidet. Fra fase I til fase II i Statens nærmiljøforsk. Oslo: NIBR*.
- Christoffersen, J. (red.) 2002: *Universal design. 17 ways of thinking and teaching*. Oslo: Husbanken
- Christophersen, J. 2004: Tilgjengeligheten i eksisterende boliger – kan den bedres? I *Plan* 1/2004 s. 16-21. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale, B. 1991: *Bærekraftig regional utvikling – noen bosetningsmessige og regionalpolitiske betraktninger*. Norske geografers forening. Skrifter, ny serie 1991 nr. 2.
- Dimmen, S. 1991: *Bolig og bomiljø i Sunndal. Prinsipp og retningslinjer for planlegging og utbygging*. MRDH Volda.
- Dimmen, S. 1997: *Perspektiv på tettstadutvikling. Erfaringar frå tettstadprosjektet i Sykkylven*. Notat 2/97, Skriftserien, Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Dimmen, S. 2004: Tettstadutvikling og lokale planprosesser – med søkelys på fysisk miljø og landskapskvalitet. I Setten, G. (red.): *Det levende landskapet*. Trondheim: Tapir.
- Dimmen, S., T. Hagen og K. M. Sten 1990: *Boforhold i Sunndal. En undersøkelse om bolig og bomiljø*. MRDH Volda.
- Ellefsen, K.O. og Røsnes, A. 1989: *Fysisk planlegging, virkelighet – plan – resultat*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ellefsen, K.O. og T. Skjeggedal 1987: *Lokal planlegging*. Notat 1987:1 Institutt for by- og regionplanlegging NTH. Trondheim: NTH.

- Etzioni, A. 1995: *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. Fontana Press, London.
- Farner, A. 1988: *Usynlig arbeid og skjulte ressurser. Ressurser for og i lokalt utviklingsarbeid*. NIBR-rapport 1988:15. Oslo: NIBR.
- Farner, A. 2003: *Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser. En veileder for prosessledere*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gehl, J. 1980: *Livet mellom husene*. Kbh./Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, L. 2002: Aldri har det vært så ille som akkurat nå. Om norsk ungdomsutflytting fra barndomshjem til etablering i egen bolig. I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 1/2002 s. 33-50.
- Gullestad, M. 1996: *Livsstil og likhet : om nærmiljøet i byer*. Oslo : Byforskningsprogrammet : Universitetsforlaget.
- Guttu, J. 2002: Tidsskifter og syn på boligkvalitet. I *Regionale trender 2/2002*: 2-13. Oslo: NIBR.
- Guttu, J. 2003: *Den gode boligen. Fagfolks oppfatning av boligkvalitet gjennom 50 år*. Arkitektthøgskolen Oslo, Dr.gradsavhandling.
- Guttu, J., Næss, P. & Sagli, I-L. 1993: *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Oppsummering av NAMIT-prosjektet*. NIBR-notat 1993:115. Oslo: Norsk institutt for by- og Regionforskning.
- Hagen, A. 2002: Hva trenger vi barnerepresentanten til? Om Barnerepresentantens rettigheter, plikter, muligheter og begrensninger i kommunal planlegging. I *KART OG PLAN 2/2002*: 100-106. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, T. 1984: Boligmangel. Krav til framtidsrettet boligbygging. I *Plan & Arbeid* nr. 7/1984
- Hansen, T. 2002: *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*. 319 Prosjektrapport 2002 Byggforsk.
- Healey, P. 1997: *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke, Macmillan.
- Hillestad, I. 2004: Bryt ned barrierene med tilgjengelighet. *PLAN 1/2004* s. 26-31. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holck, G. 1995: *Levende lokalsamfunn. Prinsipper og strategier for områdeforvaltning*. Kommuneforlaget
- Holsen, T. 1996: *Medvirkning i planlegging. Planleggingsteoretisk analyse av lovgrunnlaget for medvirkning etter plan- og bygningsloven*. NIBR-notat1996:105. Oslo: NIBR.
- Hovik, S. og V. Johnsen 1994: *Fra forsøk til reform. Evaluering av MIK-programet*. NIBR-rapport 1994:23. Oslo: NIBR.
- Husbanken 1985: *Bedre boligområder*. Oslo: Husbanken.
- Husbanken 1987: *La oss bo midt i livet. Om boliger for eldre og andre små husstander*. HB-3021.
- Husbanken 1995: *Bolig og miljøfornyelse*. Oslo: Husbanken.
- Husbanken 1997: *Gode boligområder*. HB 7.F.3
- Husbanken 1998: *Omsorgsboliger og sykehjem*. HB 7.F.17
- Husbanken 2000: *Gode byboliger*. HB 7.F.28
- Husbanken 2001: *Veiledning i bomiljøer. Tradisjoner og metoder*. HB 7.F.29
- Jacobsen, D. I. 1993: Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv I Repstad, P (red): *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano, Oslo.
- Jensen, R. 2004: Hvordan styre arealbruk og transport når "governance" erstatter "governing"? I *Plan 5/2004* s. 4-11.



- Kleven, T. 1998: *MILKOM 1992 - 1997 - hva har vi funnet?* MILKOM-notat 1998:1. Oslo: NIBR.
- Kleven, Terje (red.) 1998: *Planlegging og handling*. 2. utg. Oslo: Kommuneforlaget.
- Knudsen, H. 1993: Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I Repstad, P. (red.): *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Tano, Oslo.
- Kaarhus, Randi 1991: *Norske nærmiljøforsøk: Idegrunnlag og praksis*. NIBR-rapport 1991:8. Oslo: NIBR.
- Lafferty, W.M., C. Aall og Ø. Seippel 1998: *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. ProSus rapport 1998:2. Oslo: ProSus.
- Lesjøe, J. H. 1988: *Lokalutvalg - noe for små og mellomstore kommuner?* Oslo: Statens nærmiljøutvalg/NIBR.
- Lorentzen, H. 1994: *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Universitetsforlaget.
- Lorentzen, H. og R.J. Stene 1999: *Hverdagsliv. Holdninger og deltakelse i nærmiljø* og Løwe, T. 2002: *Boligkonsum og husholdningsstruktur. Livsfase- og generasjonsendringer i perioden 1973-1997*. SSB rapporter 2001/24.
- Melberg, K. 2000: Å forske på "Det gode liv". I *Tidsskrift for Velferdsforskning* nr. 2/2000.
- Miljøverndepartementet 1982: *Gode boligområder. Prinsipper og retningslinjer for planlegging og utbygging*. T-502.
- Miljøverndepartementet 1987: *Kokebok i folkelig planlegging*. T-685. Oslo: MD
- Miljøverndepartementet. 1992: *Deltakelse og innflytelse*. T-862. Oslo.
- Miljøverndepartementet 1998: *Miljøverndepartementets rolle og oppgaver i LA 21 arbeidet. Strateginotat*. T-1216. Oslo: MD
- Miljøverndepartementet 1999: *Gode steder. 36 eksempler*. T-1264.
- Miljøverndepartementet 2000a: *Levende lokalsamfunn. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*.
- Miljøverndepartementet 2000b: *Utvikling av miljøbyer. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. T-1320.
- Miljøverndepartementet. 2002a. *Program for utvikling av miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene*. T-1359. Oslo.
- Miljøverndepartementet. 2002b: *Handlingsprogram for universell utforming*. T-1423. Oslo.
- Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og Helsedepartementet. 1999: *Rundskriv T-5/99. Tilgjengelighet for alle*. Oslo.
- Miljøverndepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet 2004: *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområde*. Versjon 22.11.04.
- Myrvold, T., A. Strand, A. Holm og T. Hansen 2002: *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5.
- Møre og Romsdal fylkeskommune 1996: *Fylkesplan 1997-2000*.
- Møre og Romsdal fylkeskommune 1997: *Regionalt utviklingsprogram 1997*
- Møre og Romsdal fylkeskommune 2000: *Fylkesplan 2001-2004*.
- Naustdalslid, J 1991: *Medverknad i lokal planlegging – meir makt til dei mektige?* I Naustdalslid red. 1991 *Kommunal styring* 3. utg. Oslo: Samlaget.
- Nordvik, V. Og P. Medby 2002: *Boligkarrierer og flyttekostnader*. 316 Prosjektrapport 2002 Byggforsk.
- Norges forskningsråd 1998: *Bolig og levkår. Programnotat*. Oslo: NFR Området for kultur og samfunn.
- NOU 1976:28 *Levekårsundersøkelsen – Sluttrapport*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1993:17 *Levekår i Norge*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU:1998: 18: *Det er bruk for alle*. Sosial og helsedepartementet

- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet.
- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger. Om nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 2002:2 *Boligmarked og boligpolitikk*. + vedlegg. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nyseth, T og N. Aarsæther 2002: *Nærdemokrati. Teori og praksis*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Nyseth, T. mfl 2000: *Dugnad og demokrati : bydelsutval, bygdelag og velforeiningar som politiske institusjonar*. Oslo : Kommuneforlaget.
- Næss, P. 1992: *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport*. NIBR-rapport 1992:2. Oslo.
- Opedal, S., J. Pløger, A. Strand og G. M. Vestby 1998: *Miljøbyprogrammet. En midtveisevaluering*. NIBR-prosjektrapport 1998:8. Oslo: NIBR.
- Oraug, J. 1988: *Arbeidsbokmetoden*. Oslo: Stiftelsen Idebanken.
- Pløger, J. 1997: *Nærmiljø eller fragmentert byliv – den norske debatten. I Byliv og modernitet – mellom nærmiljø og urbanitet. I NIBRs PLUSS-SERIE*.
- Pløger, J. 1998: *Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk*. NIBR-notat 1998:106. Oslo: NIBR.
- Pløger, J. 2002: *Det senmoderne nærmiljø – livsformer og bykultur. En sammenligning af teori og praksis i Danmark og Norge*. NIBR-rapport 2002:16.
- Saglie, I-L. 1999: *Medvirkning for funksjonshemmede. Deltakelse i planprosesser etter plan- og bygningsloven*. Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR-notat 1999:111.
- Sandø, K. og K. Vassenden 1985: *Hverdagens omgivelser. Planlegging og virkelighet i boligområder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schieflo, P. M. 1985: *Nærmiljø i bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjeggedal, T. 2000: *Attraktive tettsteder i distriktene*. NFT-rapport 2000:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T., Engesæter, P. & Amdam, J. 2001: *Tettsteder i distriktene – situasjon og muligheter*. Steinkjer, Lillehammer og Volda: Nord-Trøndelagsforskning, Østlandsforskning og Møreforskning.
- Spigseth, K., Martens, J-F. & Fiske, A. 2000: *Utvikling av miljøbyer. Erfaringar og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. Hovudrapport. T-1320. Oslo: Miljøverndepartementet.
- SSB 1996: *Levekårsundersøkelsen 1995*. NOS C- 301
- St.meld. nr. 16 (1979 - 80): *Bedre nærmiljøer*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 34 (1988-89): *Boligpolitikk for 90-årene*.
- St.meld. nr. 29 (1992-93): *Om nærmiljøpolitikk*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 4 (1996-97): *Langtidsprogrammet 1998 - 2001*
- St.meld. nr. 29 (1996-97): *Regional planlegging og arealpolitikk*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 28 (1997-98): *Oppfølging av HABITAT II. Om miljøhensyn i bolig- og byggsektoren*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld. nr. 8 (1998-99): *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998-99): *Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Oslo: Sosial- og helsedept.

- St.meld. nr. 34 (1999-2000): *Handlingsplan for eldreomsorga etter 2 år*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 34 (2000-2001): *Om distrikt- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2000-01): *Friluftsliv*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2001-2002): *Bedre miljø i byer og tettsteder*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2001-2002): *Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Noreg*. Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Noreg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr 31 (2002-2003): *Storbymeldinga*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2002-03): *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2003-04): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stangvik, G 1994: *Funksjonshemmede inn i lokalsamfunnet. Prinsipper og arbeidsmåter*. Universitetsforlaget Oslo.
- Statens nærmiljøutvalg 1990: *Ny giv i nærmiljø og lokalsamfunn*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Strand, A. og T.Myrvold 2002: Kommunal boligpolitikk. I *Regionale trender 2/2002*: 14-19. Oslo: NIBR.
- Svensden, S. E. og M. Hvattum 1996: *Hva er god boligsak?* Oslo: Husbanken.
- Sæterdal, A. 1987a: Det nytter. *Om samfunnsarbeid som metode*. NIBR-notat 1987:105. Oslo: NIBR.
- Sæterdal, A. 1987b: Oppgaver for lokale fellesskap. NIBR-notat 1987:106. Oslo: NIBR.
- Sætre, R.H.1995: Helseprofil i et bomiljø. Et utgangspunkt for tverrfaglig handling. I Dalgard, O.S, E. Døhlie og M. Ystgaard (red): *Sosialt nettverk. Helse og samfunn*. Universitetsforlaget, Oslo. (s.173-197).
- Thuen, T. og C. Wadel 1978: Lokale samfunn som fenomen og begrep. I Thuen, T. og C. Wadel (red.) 1978: *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Unstad, M. 2001: *Veiledning i bomiljøer – tradisjon og metoder*. Oslo: Husbanken.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987: *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Vestby, G. M. 1997: *Samlokalisering og samarbeid. Nærmiljøsekretariatet, FRISAM og SOHO under samme tak*. NIBR-prosjektrapport 1997:5. Oslo: NIBR.
- Wessel, T. 1998: *Bolig og levekår. En analyse av boforholdsundersøkelsen 1995*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Ytrehus, S 2002: Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse. I *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 5, nr. 3, 2002: 122-132. Oslo, Universitetsforlaget.
- Aarsæther, N. og A. Hagen (red.) 2001: *planlegging.no! innføring i samfunnsplanlegging* Oslo: Kommuneforlaget.
- Ås, D. 1990: *Boforhold – en sentral levekårskomponent*. SSB Samfunnsspeilet 1990:2.
- Ås, D. 1996: *Boforholdsundersøkelsen 1995*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Aall, C., K. G. Høyen og W. Lafferty 2002 (red.): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling*. Oslo: Gyldendal.
- Aase, A og B.Dale 1978: *Levekårsundersøkelsen. Levekår i storby*. NOU 1978:52. Oslo: Universitetsforlaget.

<http://www.ssb.no/ssp/utg/200404/02/02>  
<http://www.verdikommisjonen.no/mandatet.htm>  
<http://www.07-06-05.com>  
[http://verdikommisjonen.no/verdilandskapet\\_i\\_norge.htm](http://verdikommisjonen.no/verdilandskapet_i_norge.htm)  
[http://www.prosus.uio.no/bu/la\\_21](http://www.prosus.uio.no/bu/la_21)  
<http://www.tettsteder.no>  
<http://www.planlegging.no>