



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Vår dato:

21.12.2020

Vår ref:

2020/38557

Deres dato:

11.11.2020

Deres ref:

20/3974

Modum kommune
Postboks 38
3371 VIKERSUND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Kristin Viko Gaupset, 32266856

Modum - innspill til melding om oppstart og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2032

Vi viser til deres oversendelse datert 11.november 2020 med varslet oppstart av kommuneplanarbeid og høring av planprogram for kommuneplanens samfunnsdel.

Bakgrunn

Det fremgår av varselet at formålet med planarbeidet er revidering av kommuneplanens samfunnsdel som vedtatt i kommunal planstrategi i 2020. Planprogrammet beskriver sentrale utfordringer og utviklingstrekk i kommunen. I tillegg blir det redegjort for prosess og medvirkning knyttet til planarbeidet.

Fylkesmannens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, samfunnssikkerhet, samt barn og unges interesser. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

Fylkesmannens innspill

Planprogrammet gir en god beskrivelse av noen av kommunens utviklingstrekk og utfordringer. Vi ser det som positivt at kommunen har lagt FNs bærekraftsmål til grunn for målene som vedtas. Vi har følgende konkrete merknader knyttet til nasjonale og viktige regionale interesser:

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

I statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging skisseres et sett med planprinsipper som fremmer bruken av klimavennlige transportformer. I hovedsak må kommunens utbyggingsmønster styres mot utvikling av kompakte tettsteder, slik at arealforbruk og transportbehov reduseres og grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange styrkes. Vi forventer at kommuneplanens samfunnsdel drøfter hvordan kommunen kan følge opp disse planprinsippene og dermed tilrettelegge for mer bruk av klimavennlige transportformer i Modum.

Klima

Vi ser positivt på at Modum kommune har vedtatt å bli en klimakommune, og minner om *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* fra 2018. Både arbeidet med å redusere klimagassutslipp og tilpasse seg et annerledes klima krever samarbeid på tvers av sektorer, og kommunene har en særlig viktig rolle som planmyndighet. Vi ser fram til kommunens vurdering av hvordan dette skal komme frem til samfunnsdelen til kommuneplan.

Naturmangfold, landskap og friluftsliv

I tillegg til transformasjon og fortetting av eksisterende byggeområder vil det antakelig også være nødvendig med nye arealer. Det er derfor viktig at kommunen har kunnskap om hvilke områder som er viktige med hensyn til viktig naturmangfold, landskap og friluftsliv, slik at disse områdene inngår i grønnstrukturen i arealdelen når denne skal rulleres.

Fylkesmannen forutsetter at kommunen legger til grunn en bærekraftig arealpolitikk hvor arealdisponeringen i kommunen blir forvaltet på en måte som sikrer kommende generasjoner de samme mulighetene. Vi viser i den sammenheng også til nasjonale føringer om naturmangfold. I Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*, går det frem at regjeringen legger generasjonsperspektivet til grunn i forvaltningen av norsk natur og at dagens bruk av naturen skal være bærekraftig for blant annet å hindre at truede arter utrykkes og naturtyper forsvinner. Videre går det frem av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, at kommunene skal identifisere viktige verdier av naturmangfold og landskap, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljø, og ivareta disse i kommunale planer. Tilgjengelig kunnskap tas aktivt i bruk og samlede virkninger synliggjøres og tas hensyn til.

Videre går det frem av friluftsmeldingen at en av hovedmålsettingene med friluftspolitikken er at en stor del av befolkningen driver jevnlig med friluftsliv. Regjeringen vil derfor at friluftsliv i nærmiljøet skal prioriteres i det offentlige friluftsarbeidet. Meldingen understreker viktigheten av å ivareta og videreutvikle grønnstrukturer i byer og tettsteder og det oppfordres til at alle kommuner utarbeider grønnstrukturplaner for sine byer og tettsteder. Det vises blant annet til at det er faglige holdepunkter til at det bør være mindre enn 500 meter fra den enkelte bolig til nærmeste allment tilgjengelige grøntområde/friområde eller sammenhengende sti-/turveinett. Videre oppfordres det til at kommunen markerer langsiktige utbyggingsgrenser mot markaområdene/fjellområdene ved bruk av hensynssoner.

Ut fra dette mener vi det er bra at det er foreslått i planprogrammet et eget avsnitt om miljømessig bærekraft. Det er viktig at det utarbeides konkrete strategier i samfunnsdelen for hvordan kommunen skal følges opp dette. Dette legger blant annet viktige rammer for rulleringen av arealdelen.

Sikkerhet og beredskap

Fylkesmannen anbefaler at kommunen inkluderer langsiktige utfordringer, mål og strategier vedrørende samfunnssikkerhet i samfunnsdelen. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 beskriver at langsiktige mål, strategier og plan for oppfølging er å regne med som en del av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og at helhetlig ROS-analyse også kan benyttes som grunnlag for utvikling av strategier, mål og retningslinjer for videre oppfølging. Kommunen bør si noe om hvordan klimaendringer kan påvirke samfunnssikkerhet og kritisk infrastruktur, og i tillegg gi en beskrivelse av hvordan disse vil påvirke kommunens satsingsområder og prioriteringer, samt hvordan dette eventuelt skal følges opp.

Vannmiljø og avløp

Fylkesmannen viser til at kommuneplanleggingen må omfatte en helhetlig vurdering og behandling av vannressursene med hensyn til miljøtilstand og brukerinteresser. Vann og vassdrag bør derfor være et tema i arbeidet med samfunnsdelen. Vi viser til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging som, er nevnt i forslaget til planprogram, der blant annet vannmiljø og vannforvaltning er omtalt.

Ifølge forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) skal tilstanden i overflatevann beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og minst god kjemisk tilstand. Vannforskriften er fulgt opp gjennom regional plan for vannforvaltning som blant annet fastsetter konkrete mål for vannforekomstene. Om lag en fjerdedel av vannforekomstene som berører Modum kommune, oppnår i dag ikke miljømålet etter vannforskriften og den regionale vannforvaltningsplanen. I Modum kommune er det flere bestander av verdifulle arter, for eksempel storørret, edelkreps samt elvemusling som er sårbar for forurensning og sedimentasjon. Den regionale planen er nevnt i forslaget til planprogram og skal ifølge vannforskriften § 29 legges til grunn for kommunenes planlegging og virksomhet.

Modum kommune omfattes av flere vannområder. Kommunens deltakelse i vannområdenes arbeid er nevnt i forslaget til planprogram og er avgjørende for arbeidet med ivaretagelse av miljømålene. Det er imidlertid også viktig at kommunen selv tar eierskap og implementerer vannforskriften der kommunen er sektormyndighet/forurensere. Samfunnsdelen bør si noe om hvordan den regionale vannforvaltningsplanen skal følges opp og synliggjøre mål for vannkvalitet og kommunens ansvar som sektormyndighet. I forslaget til planprogram står det under utfordringer at kommunen har ansvar for at sanitæravløpsvann håndteres slik at det ikke representerer forurensningsfare for vassdragene. Fylkesmannen ber om at kommunens ansvar for å begrense forurensning innenfor landbrukssektoren også blir synliggjort.

Samfunnsdelen skal gi føringer for videre arbeid med arealdelen. Arealforvaltningen skal ivareta naturmiljøet i og langs vassdragene og hindre arealbruk og tiltak som får negativ påvirkning på vannmiljøet og medvirker til at miljøtilstanden forringes og miljømålene for vannkvalitet ikke nås. I den sammenheng er blant annet ivaretagelse av kantsoner mot vassdrag viktig for å redusere avrenning av næringsstoffer, samt sikre funksjonelle biotoper for naturmangfold. Strandsone, vassdrag og vannkvalitet er et av temaene i Fylkesmannens brev av 14.11.2019 med forventninger til kommunal arealplanlegging.

Videre må samfunnsdelen gi føringer om at videre arealplanlegging skal sees i sammenheng med avløpssektoren. Nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet. Det er viktig at kommunen legger den maksimale planlagte belastningen til grunn, og vurderer alle potensielle resipienter og grunnforhold, slik at man kan planlegge for en helhetlig avløpsløsning for nye områder. Plan- og bygningsloven § 27-2 stiller krav til at avløp skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse. Vi viser også til Regjeringens brev av 19.3.2019 med nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av regionale vannforvaltningsplaner der det blant annet gis føringer til kommunene som sektormyndighet for avløp. Sentrale strategier som bygger opp under dette, bør derfor vurderes tatt inn i samfunnsdelen.

Det er viktig at klimatilpasning er nevnt i forslaget til planprogram som et tema som skal drøftes i planprosessen. Klimaendringer og arealendringer og gir utfordringer for vannmiljøet med økte

mengder overvann og fremmedvann til avløpsanlegg, økt erosjon og behov for forebyggende og avbøtende tiltak. Blågrønne lokale løsninger med sammenhengende grønnstruktur og åpne vannveier i og rundt byer og tettsteder kan dempe effektene av klimaendringer, redusere forurensninger og samtidig bidra til naturmangfold og opplevelser. Treleddsstrategien går ut på å infiltrere og fordrøye nedbøren lokalt, før trygg avledning til resipient. Vi anbefaler at de viktigste overordnede strategiene og prinsippene for en god lokal overvannshåndtering vurderes tatt inn i samfunnsdelen.

Landbruk

Dersom arbeidet med samfunnsdelen avdekker et behov for å gjøre endringer i arealdelen, forutsetter vi at dette varsles på vanlig måte (i samsvar med pbl. § 11-12). Utover dette har vi ikke merknader til forslaget til planprogram når det gjelder landbruk.

Folkehelse

Det er positivt at kommunen har utarbeidet en Folkehelseoversikt 2020. Det er ønskelig at folkehelseperspektivet gjennomsyrrer alle planer.

I kapittel *Hovedutfordringer for Modum* anbefaler vi at kommunen får med konkrete tiltak og behov. Kommuneplanens samfunnsdel er et særlig viktig verktøy for å prioritere og samordne hva kommunen skal satse på, og hvor. Hvis planleggingen skal virke, må kommunen følge opp med tiltak.

Det er ikke beskrevet om kommunen har en egen kompetanseplan. Vi viser til at det er viktig at kompetanse- og rekrutteringsplaner løftes opp som en sentral del i gjennomføringen av kommuneplanens samfunnsdel, for å sikre en bærekraftig trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling med trygge og gode tjenester. Det er svært viktig at slik planlegging skjer i tråd med Lov om folkehelsearbeid § 6, Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenestene og bærekrafts mål i § 1.1 i Plan og bygningsloven. Langsiktig og helhetlig planlegging knyttet til kapasitet, kompetanse og kvalitet i helse- og omsorgstjenestene, forutsetter at Modum kommune planlegger helse- og omsorgstjenestene i det ordinære økonomi- og planarbeidet.

Under *Helse* skriver kommunen at forebyggende folkehelsearbeid er avgjørende for å lykkes med å snu utviklingen av utfordringen. Fylkesmannen ønsker at det blir beskrevet konkrete tiltak på hvordan kommunen har tenkt dette.

Psykisk helse skal integreres som en likeverdig del av folkehelsearbeidet, arbeidet med livsstilsendring skal få en ny og mer positiv vinkling og det skal utvikles en moderne eldrepolitikk med vekt på aktivitet og deltakelse. Hensynet til befolkningens helse skal få økt plass i steds-, nærmiljø- og lokalsamfunnsutviklingen. Samarbeid på tvers av sektorer skal styrkes, også med utviklingsarbeid.

Modum skriver i høringsutkastet at kommunen vil få en betydelig økning i andelen eldre mennesker i befolkningen framover mot 2040, og at ovenstående utvikling vil utfordre kommunen med hensyn til å kunne levere tilstrekkelige omsorgstjenester til befolkningen. Hvis disse prognosene inntreffer vil det bety at kommunen må klare å yte flere og mer omfattende tjenester til de eldre i årene fremover. Da er det viktig, slik vi ser det, at kommunen jobber strategisk for å nå mål om økt kapasitet, kvalitet og tilgjengelighet i helse- og omsorgssektoren. Målene er gitt i regjeringens satsinger, og bør konkretiseres i helse- og omsorgsplanen.

Vi savner at St.meld. 15 (2017-2018) [«Leve hele livet»](#) – En kvalitetsreform for eldre, er nevnt. Reformen skal bidra til at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene. Vi viser videre her til dialogmøter i 2019 og 2020 med fokus på implementering av «Leve hele livet» og nasjonale føringer for et aldersvennlig samfunn. Gjennomføringen av eldrereformen forutsetter planlegging i tråd med føringene i stortingsmeldingen, plan- og bygningsloven, folkehelseloven og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. «Leve hele livet» omtales som *«et oppgjør med tanken om at eldrepolitikk bare er omsorgspolitik. Å skape et aldersvennlig samfunn handler om hva vi som samfunn kan gjøre for at hver enkelt skal kunne bruke sine ressurser»*. Det å involvere eldre i arbeidet med å planlegge, utforme nærmiljø og lokalsamfunn og å benytte seniorressursen er blant de grepene som det må planlegges for. Målet er at eldre skal få bedre hjelp og støtte til å mestre livet. Fra helsemyndighetene er det varslet at fra 2021 vil kommuner som enten har vedtatt eller er i en dokumentert prosess for å vedta en plan for gjennomføring, prioriteres i fordelingen av tilskuddsmidler.

Det kommer ikke frem i høringsutkastet hvordan kommunen planlegger at eldre skal medvirke i planprosessen. «Leve hele livet» vektlegger medvirkning for best mulig kunnskapsgrunnlag for å få med seniorperspektivene i planleggingen. Det er viktig at kommunale brukerråd involveres i planleggingen. Fylkesmannen vil bemerke at planleggingen skal bidra til å sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning er nøkkelbegreper.

Sosial bærekraft

Det er en sterk sammenheng mellom utdanning og helse. Elever som ikke fullfører videregående skole har større risiko for svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, lavere inntekt, dårligere levekår og dårligere helse i voksen alder sammenlignet med de som fullfører sine studier. Det er viktig at kommunen setter inn tiltak som retter seg mot hele årsakssammenhengen: fra grunnleggende levekårsvilkår til levevaner, fysiske og sosiale miljøfaktorer og helsetjenester. Det er en sammenheng mellom utdanning og ulikheter i helse senere i livet, og det er viktig å beskrive hvilke konsekvenser levekårsutfordringene får for kommunen.

Barn og unge, medvirkning og levekår

Det er vårt syn at et godt arbeid med barn og unges rettsvern slik dette følger av Barnekonvensjonen og FN-konvensjonen for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) vil bidra til å nå målene for sosial bærekraft og folkehelsearbeid. Vår vurdering er derfor at det er viktig å legge Barnekonvensjonen og CRPD til grunn for planarbeidet som dreier seg om barn og unge.

I et barn- og unge-perspektiv er det fire viktige mål for sosial bærekraft; at barn og unge har god tillit til hverandre, voksne og samfunnet rundt seg, at de har tilgang til utdanning, gode nærmiljø og etter hvert arbeid, at barn og unge føler at de hører til, og at de opplever trygghet.

Modum skriver at barn og unges medvirkning vil blant annet skje gjennom involvering av ungdomsrådet/ungdommens kommunestyre og barn- og unges representant i planprosessen. En involvering av barn og unge vil være viktig i forbindelse med det pågående og planlagte planarbeidet. Dette kan også være en viktig del av erfaringsgrunnlaget som kan benyttes i arbeidet med strategisk plan for innbyggerinvolvering som skal utarbeides senere i

arbeidsperioden. Vi vil i den anledning vise til Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om [barn og unge i plan og byggesak](#).

Vi ønsker videre å vise til *0 – 24-samarbeidet* og flere nye sentrale føringer for det forebyggende og tverrfaglige samarbeidet som kom i 2018. Nye retningslinjer for arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom, endringer i lov om barneverntjenester, samt Nordahl-utvalgets forslag til endringer av PPT understreker behovet for god tverrfaglig organisering av tjenestetilbudet til barn og unge.

Følgende statlige planretningslinjer ser ut til å være relevante føringer for planarbeidet:

- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018).
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014).
- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995).

Videre viser vi til [Fylkesmannens forventningsbrev til kommunene for 2020](#) av 29. januar 2020 og [Fylkesmannen i Oslo og Vikens forventninger til kommunal arealplanlegging 2019-2020](#) av 14. november 2019. Vi anbefaler også nettsidene www.planlegging.no og www.miljøstatus.no.

Vi vil komme tilbake til saken når planen er på offentlig ettersyn, og vurdere om de nasjonale og regionale hensynene er fulgt opp.

Med hilsen

Brede Kihle
Seniorrådgiver

Kristin Viko Gaupset
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Norges vassdrags- og energidirektorat	PB 5091 Majorstuen	0301	OSLO
Viken fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG
Bane NOR SF	Postboks 4350	2308	HAMAR
Mattilsynet	Felles postmottak, Postboks 383	2381	BRUMUNDDAL
Statens Vegvesen	Postboks 1010 Nordre Ål	2605	LILLEHAMMER