



FRÆNA KOMMUNE
RÅDHUSET
6440 ELNESVÅGEN

Hustadvika kommune.
Kommuneplanens samfunnsdel.
Melding om oppstart - høyring av planprogram.

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har m.a. ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa. I den kommunale planlegginga skal vi sjå til at kommunane tar omsyn til viktige regionale og nasjonale interesser som gjeld arealforvaltning, landbruk, klima og miljø, oppvekst, helse og samfunnstryggleik.

Bakgrunn

Fellesnemda for etablering av Hustadvika kommune har i møte 12.06.2018 sak PS 15/2018 den 12. juni 2018 vedtatt å legge forslag til planprogram for kommuneplanens samfunnsdel for Hustadvika kommune 2020-2032 ut på høyring og offentlig ettersyn. Samtidig blir det meldt om oppstart av planarbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Planarbeidet tar utgangspunkt i nyleg vedtatt planstrategi for Hustadvika kommune. Ny, felles samfunnsdel av kommuneplanen vil erstatte tidlegare kommuneplanar for Eide og Fræna, begge frå 2005. Samfunnsdelen av kommuneplanen vil bli lagt fram for behandling av nytt kommunestyre i Hustadvika kommune i 2020.

Planlegging etter plan- og bygningslova (jfr. § 1-1) skal fremje berekraftig utvikling til det beste for den einkilde, samfunnet og framtidige generasjonar. Det skal leggast vekt på langsiktige løysingar, og konsekvensar for samfunn og miljø skal gjerast greie for. Eit viktig prinsipp i plan- og bygningslova er den tette koplinga mellom samfunnsdelen og arealdelen. Samfunnsdelen er det overordna plandokumentet som skal ligge til grunn for arealdelen. Til dømes vil demografiske tilhøve legge føringar for framtidig utbyggingsmønster.

Samfunnsdelen må vere handlingsretta og peike på prioriterte satsingsområde. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har på sine nettsider referansar til rettleiarar som vil vere relevante for arbeid med kommuneplanen.; sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/pblveiledere/id2009055/> Kommuneplanens samfunnsdel vil også etter behov gi grunnlag for utarbeiding av kommunedelplanar for bestemte område, tema eller verksemdsområde i kommunen.

Kommuneplanarbeidet heng også tett saman med andre planprosessar, styringssystem og rapporteringsverktøy i kommunen. Kommuneplanen skal ha ein handlingsdel som viser korleis planen vidare skal følgjast opp i løpet av neste fire-årsperiode, eller meir, og skal gjennomgå ein årleg revisjon. Økonomiplanen etter kommunelova sin §44 kan inngå i handlingsdelen.

Utfordringa for mange kommunar er å utvikle kommuneplansystemet til eit integrert og heilskapleg styringsverktøy for administrative og politiske vurderingar og prioriteringar. Arbeidet med den kommunale planstrategien vil her kunne inngå som eit viktig grep, og vidare utgjere ei viktig plattform for det vidare arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Fylkesmannen viser her til våre innspel i samband med tidlegare høyring av ny felles planstrategi for Hustadvika kommune. Fleire av våre merknader til planstrategiarbeidet peikar fram mot det vidare arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel.

MERKNADER TIL PLANPROGRAMMET

Planfaglege merknader

Utkast til planprogram er oversiktleg og godt strukturert, og utgjere eit godt grunnlag for den vidare planprosessen. Nyleg utarbeidd felles planstrategi for nye Hustadvika kommune gir eit overordna bilde av status, utviklingstrekk og utfordringar for kommunen som organisasjon og samfunn. Dette utgjere eit viktig og nyttig kunnskapsgrunnlag for det vidare arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. I tillegg vil det her vere aktuelt med ulike typar utfyllande kartleggingar og utgreiingar knytt til ulike planfaglege tema.

Planprogrammet gjer nærare greie for formål med planarbeidet, og viser til mål og visjon for den nye kommunen med referanse til intensjonsavtalen. Det blir vidare gjort nærare greie for viktige rammer og føringar for planarbeidet – både nasjonalt, regionalt og lokalt. I kapittel 4 blir det gitt ei kort og punktvis oversikt av utviklingstrekk, utfordringar og moglegheiter på nokre sentrale samfunnsområde. Hovudtema og sentrale problemstillingar blir stikkordsmessig presentert til slutt i kapittelet. Her kan det vere rom for meir utfyllande merknader og kommentarar. Aktuelle problemstillingar og meir samla utfordringsbilde knytt til ulike fag- og tenesteområde bør her drøftast nærare. Omstillings- og utviklingsarbeid i lys av kommune- og regionreformarbeidet vil blant anna her utgjere eit viktig bakteppe.

Avslutningsvis i planprogrammet følgjer ein kort omtale av opplegg for organisering og medverknad i planarbeidet. I samband med dette understrekar Fylkesmannen behovet og verdien av tilrettelegging av gode og lokalt forankra planprosessar som sikrar aktiv deltaking og medverknad frå ulike brukar- og interessegrupper. Vi minner særskilt om at barn og unge sine interesser blir ivaretatt.

Særlege utfordringar knyter seg elles her til samordning og samhandling i overgangsperioden fram mot etablering av ny kommune 01.01.2020. Dette omfattar forhold av både politisk, fagleg og administrativ karakter. Nærare klargjering av roller og ansvarsforhold i den vidare planprosessen mellom noverande kommunestyre i Eide og Fræna, fellesnemnda, og nytt kommunestyre for nye Hustadvika kommune hausten 2019 blir her viktig.

Barn og unge

I uttale til planstrategi i januar i år peika Fylkesmannen på at å legge til rette for barn og unge sin plass i lokalsamfunnet er heilt nødvendig skal dei vekse opp til å bli trygge vaksne som blir verande eller flytte tilbake til i heimkommunen. Med referanse til intensjonsavtalen og hovudpunktet om *Gode og likeverdige tenester* inneheld planprogrammet eigne punkt om «kvalitet i skole/barnehage» og «styrket ungdomsarbeid gjennom medvirkning og forebyggende arbeid». Fylkesmannen håper kommunen vil ha ei breiare tilnærming til heilskaplege oppvekstvilkår når samfunnsdelen skal utarbeidast. Fræna kommune har i samband med planstrategiarbeidet signalisert oppstart av arbeid med ein større oppvekstplan. Nye Hustadvika kommune bør sjå på ein slik plan i fellesskap for å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge på alle område i den nye kommunen.

Kommunen viser til mange lover og styrande dokument inklusive FNs berekraftmål. Fylkesmannen saknar at det vert vist til FNs barnekonvensjon i denne samanhengen og vil oppmode kommunen om å legge denne til grunn når heilskaplege tenester til barn og unge skal formast i ny kommune.

Kap. fire i planprogrammet, om utviklingstrekk, viser at tal på elevar som ikkje har fullført yrkesfagleg utdanning etter fem år er høgt og at del av befolkninga med vidaregåande skole eller høgare utdanning er relativt lågt. Det blir peika på tett samheng mellom utfordringar knytt til «Sosiale skilnader og barnefattigdom. Psykisk helse. Rus og alkohol. Skoletrivsel og frafall». Skal ein få bukt med desse utfordringane må kommunen ha ein plan for tidleg innsats på fleire område, både for å styrke foreldre og styrke barn og unge i deira val. Dette krev tverrfagleg samarbeid. Fylkesmannen viser her til arbeidet kommunane gjorde i 2015/2016 i samband med kartlegginga *BarneByks*, initiert av Møre og Romsdal Fylkeskommunen og Fylkesmannen.

Planprogrammet viser til at det skal leggest til rette for brei medverknad i den vidare planprosessen. Å nytt understrekar vi her kommunen sitt ansvar for å tilpasse informasjon til barn og unge slik at dei kan reelt kan ta del i prosessane, jf. art 12 i Barnekonvensjonen.

Skule, barnehage, barnevern

Som i planstrategien er omtalen av skule og barnehage også i planprogrammet på eit svært overordna plan. Det er gitt oversikt over barnehagar, skular og skulefritidsordningar i kommunen. Fylkesmannen merker seg vidare at følgjande problemområda vert framheva:

«Frafall fra vidaregåande skole er høyt jfr. statistikk fra fylket.

Elever som ikke har fullført yrkesfaglig utdanning etter fem år er relativt høyt.

Andel av befolkning med vidaregåande skole eller høyere utdanning er relativt lav.»

Fylkesmannen vil elles minne om at rammeplan for barnehage vart fastsett 1.8.2017, og at nye og omfattande kompetansekrav for lærarar i grunnskulen kjem i 2025. Fylkesmannen kan ikkje sjå at planprogrammet nemner noko om korleis kommunen vil møte desse nye krava, men går ut frå at dette vil bli teke opp seinare i meir handlingsretta delar av planverket.

Fylkesmannen kan ikkje sjå at barnevern er omtalt, slik det heller ikkje var i planstrategien. Også dette feltet går Fylkesmannen ut frå at kommunen kjem attende til i annan samanheng. Det kan vere grunn til å minne om Fylkesmannens kommentar til planstrategien på dette feltet:

«Ettersom Fræna i dag har eiga barnevernsteneste, medan Eide er med i interkommunalt samarbeid, er det rimeleg å gå ut frå at organiseringa av barnevernet i den nye Hustadvika kommune må avklarast i samanslåingsprosessen. I samband med dette har Fylkesmannen merka seg at det i intensjonsavtalen for den nye kommunen er sett som mål «å ha direkte styring over tjenesteproduksjon i egen regi og å delta i så få interkommunale samarbeid som mulig.»

Helse, omsorg og sosial

Planstrategi for Hustadvika kommune viser til at delen eldre frå 80 år og oppover etter framskrivning mot 2032 vil stige. Statistikk viser ein auke på 7% i både Eide og Fræna fram til 2030. Forholdet mellom talet på yrkesaktive og yrkespassive vil gå ned. Det er kjent at behov for tenester aukar med auka levealder.

Nytt for perioden 2019-2023 er kvalitetsreforma for eldre «[Leve hele livet](#)». Målgruppa er eldre over 65 år. Reforma skal medverke til fleire gode leveår, pårørande sin situasjon og tilsette som opplever å ha eit godt arbeidsmiljø, der dei får brukt sin kompetanse og gjort ein fagleg god jobb. Det er viktig at alle sektorar er med å medverke til eit meir aldersvenleg samfunn. Det er ein føresetnad at kommunane i perioden 2019-2020 gjennom politisk handsaming tek stilling til forslaga i reforma, og beskriv korleis dei vil utforme og gjennomføre dei lokalt. Det vil vere naturleg å prioritere dette i kommunen sin handlingsplan/økonomi-plan som blir revidert årleg. Kommunen har planlagt brei medverknad for målgruppa i reforma. Kommunar som omstiller seg i tråd med reforma, vil bli prioritert innanfor relevante eksisterande og eventuelle nye øyremerka ordningar.

Regjeringa oppmodar kommunane til å setje fornying og forbetring av omsorgssektoren på dagsorden i kommunalt plan- og utviklingsarbeid. Tenestene vil vere avhengig av utvikling og innovasjon i form av framtidretta digitale løysingar. For å sikre betre kvalitet i tenestene løfta regjeringa fram nye og forsterka tiltak i [Omsorg 2020](#) og i Meld. St. 26 (2014–2015) «[Fremtidens primærhelsetjeneste- nærhet og helhet](#)». Kommunen sine utfordringane knytt til alderssamansetning med fleire eldre, vil og gje ei auke i behov knytt til personar med demens. Fylkesmannen viser til [Demensplan 2020](#) som har mål å skape eit meir demensvenleg samfunn, som tek vare på og integrera personar med demens i fellesskapet. Vi viser til strategiske grep og tiltak i planen.

Gjennom [Kompetanseløft 2020](#) blir kommunane oppmoda til å setje dei samla utfordringane kring kompetanse på dagsorden i den heilskaplege kommunale planlegginga. Ein god kompetanseplan vil bidra til å heve kvaliteten på tenestene. Det vil og vere eit verktøy for å sikre god rekruttering og stabil bemanning i kommunale helse- og omsorgstenester.

Helsefremmande og førebyggjande tenester skal vere ein del av alle kommunale helse- og omsorgstenestene. Det gjeld tilbod til barn og unge og tilbod til befolkninga generelt. Tiltak skal fremme helse og søkje å førebygge sjukdom, skade og sosiale problem.

Gjennom samhandlingsreforma og nasjonale føringar er det strategi for å førebygge meir og behandle tidlegare. Fylkesmannen tilrår at kommunen inkluderer helsefremmande og førebyggjande innsats i temaområde helse og omsorg.

[Opptappingsplan for habilitering og rehabilitering 2017-2019](#), gir ein oversikt over hovudutfordringane på habilitering og rehabiliteringsfeltet og fastsett kortsiktige og langsiktige strategiar for å møte desse.

I tillegg vil vi minne om at overordna mål for regjeringa sin politikk for personar med utviklingshemming er likestilling og likeverd, sjølvråderett, deltaking og integrering. Vi viser til [Meld. St.45 «Frihet og likeverd - Om mennesker med utviklingshemming»](#) og [NOU 2016:17 «På lik linje- åtte løft for å realisere grunnleggjande rettigheter for personer med utviklingshemming»](#)

Nye Hustadvika vil «Legge til rette for et variert og sterkt næringsliv» og skissar i utfordringsbilete: «Nedgang i arbeidsplassdekningen». Vi vil her, som i tidlegare kommentar til planstrategien, streke under at arbeid gir økonomisk sjølvstende og er en viktig arena for sosial inkludering. NAV har ei sentral rolle for å møte utfordringar på dette området. NAV er og ein viktig samfunnsaktør for å førebygge og løyse sosiale problem. Dei skal også formidle kunnskap om sårbare område som kan vere viktig i dei kommunale planprosessane. Fylkesmannen vil oppmode kommunen om å tydeleggjer NAV si rolle i det heilskaplege kommunale arbeidet.

Folkehelse

Både Fræna og Eide har eit tydeleg og godt forankra folkehelsearbeid. Av planprogrammet ser vi at dett er eit perspektiv som også vil bli løfta fram i nye Hustadvika. Det vert og vist til behovet for oversiktsarbeid jf. folkehelselova noko som er heilt nødvendig dersom ein skal jobbe målretta. God folkehelse legg grunnlag for å nå mange av måla nye Hustadvika har sett seg i intensjonsavtalen.

Universell utforming

I vårt tidlegare innspel til planstrategien peika vi på at universell utforming er ein nasjonal strategi for å gjere samfunnet tilgjengeleg for alle. Prinsippa om universell utforming er nedfelt i formålsparagrafen i plan- og bygningslova § 1-1. Universell utforming er eit sektorovergripande tema som vedkjem ei rekke samfunnsområde, og vil i tråd med dette gjerne inngå som eit gjennomgåande perspektiv i den kommunale planlegginga.

Arbeid med kommuneplanens samfunnsdel er eit godt tidspunkt for å følgje opp universell utforming av strategiske val som ledd i samfunnsutviklinga i kommunen, sektorane si verksemd på dette feltet og behovet for særskilte grep når det gjeld vidare planlegging. Det kan gjelde lokaliseringsspørsmål og utbyggingsmønster i forhold til næringsutvikling, bustad, samferdsel, utdanning, arbeid, fritid, tettstadutvikling m.v.

Kommuneøkonomi

Økonomiske disposisjonar og ny struktur (skole, helse og omsorg) bør ta innover seg framtidige utfordringar med tanke på demografi og tenestetilbod i ny kommune.

Disposisjon og struktur bør planleggast ut frå eit mål om å vere berekraftig og å dekke dei reelle framtidige behova.

Vidare bør det gjenspeilast i den vidare planlegginga at ein tar sikte på å oppfylle tilrådinga frå Tekniske beregningsutvalg (TBU) på minimum 1,75 % i årleg netto driftsresultat, og at ein også ser på konsekvensane av ein auke i rammevilkåra for finansiering. Tilrådinga frå TBU vil gi kommunen rom for å prioritere midlar til disposisjonsfond (jf. tilråding 5 til 10 %).

I det vidare arbeidet med samfunnsplanens handlingsdel vil koplinga til kommunens økonomiplan vere viktig. Mange kommunar har valt å samordne handlingsdelen med økonomiplanen. Gjennom dette blir handlingsdelen eit viktig styrings- og rapporteringsverktøy for kommunen både på kort og lang sikt.

Natur- og miljøvern

Innanfor naturmangfald har dei nasjonale føringane tre miljømål. Dette inneber at: Økosystema skal ha god tilstand og levere økosystemtenester. Ingen artar og naturtypar skal utryddast, og utviklinga til truga og nær truga artar og naturtypar skal betrast. Eit representativt utval av norsk natur skal takast vare på for komande generasjonar. I tillegg er det nasjonale miljømålet på klimatilpassing relevant. Dette målet seier at samfunnet skal førebuast på og tilpassast klimaendringane. Desse føringane bør kome fram i samfunnsdelen og vere førande for den seinare arealbruken i kommunen.

Planen skisserer ei kartlegging av funksjonell strandsoner. Dette vil kunne danne grunnlag for ei betre forvaltning av strandsona. Vi vil minne om at strandsona er av nasjonal betydning og skal forvaltast slik at miljøverdiar og ålmenne interesser blir tatt vare på. Det er viktig å unngå uheldig utbygging. Mange enkeltinngrep i strandsona påverkar naturen og landskapet over tid og forringar kvalitetane til områda. Klimaendringane med flaum og stormflo vil ramme strandsona spesielt og gjer det enda viktigare å planlegge på ein balansert og langsiktig måte.

Vi viser også til «*Statlige planretningslinjer for strandsonen*». Desse gir føringar for kommunens forvaltning av desse areala. Retningslinjene tydeleggjer nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta ålmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen.

Vi er vidare positiv til at planen opnar opp for kartlegging og verdisetjing av friluftsområde. Her vil vi rå til at metodikken som er utarbeidd av Miljødirektoratet nyttast. Sjå rettleiar M98-2013 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder.

Samordna bustad-, areal- og transportplanlegging/klima

I kommunal planstrategi blir det vist til at kommunen skal «*Være offensiv innen klima med tydelig målsetting*». Samfunnsdelen må forsøke å konkretisere korleis kommunen vil arbeide med dette, samt legge vidare føringar til den seinare arealdelen. Samordna bustad-, areal- og transportplanlegging vil vere viktig i denne samanheng.

Gjennomføring av kommunale energi- og klimaplanar vil gi viktige bidrag for å oppnå klimamåla for Møre og Romsdal. Vi er kjent med at Eide kommune i 2017 starta opp arbeidet med å revidere gjeldande energi- og klimaplan.

Landbruk

I tillegg til dei nasjonale føringane som er lista opp i planprogrammet, må det peikast på at *Landbruksmeldinga for Møre og Romsdal 2017-2021* gir viktige regionale føringar for utviklinga av landbruket på regional nivå. Samstundes vil vi vise til temarettleiar *Landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven* frå Landbruksdirektoratet.

Sidan samfunnsdelen legg politiske premiss for kommuneplanens arealdel, rår vi til at landbruket blir såpass konkret behandla i samfunnsdelen at planprogrammet seier noko om behovet for utgreiingar. Nødvendige utgreiingar vil gi eit betre vedtaksgrunnlag i planprosessen. Dette omfattar eventuelle jordvernutfordringar, landbruket sine langsiktige behov for produksjonsareal, om det ligg spesielt til rette for utvikling av nye næringar innanfor landbruket, miljøutfordringar, om det er spesielle satsingsområde osv. Behovet for omsynssoner kan også vurderast i samband med samfunnsdelen.

Samfunnstryggleik og klimatilpassing

I fråsegn til offentlig ettersyn til den kommunale planstrategien til Hustadvika kommune hadde vi nokre innspel til innhaldet i kommuneplanen sin samfunnsdel. Ut frå det som står i planprogrammet, kan vi ikkje sjå at samfunnsdelen planlegg å vareta desse innspela. Vår tilråding var mellom anna at Hustadvika kommune tidleg i strategiperioden gjennomførte ein heilskapleg ROS-analyse for den nye kommunen. § 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt krev eit heilskapleg og systematisk arbeid med samfunnstryggleik og beredskap på bakgrunn av ein heilskapleg ROS-analyse. Kommuneplanen sin samfunnsdel er eit godt dokument å nytte for å oppfylle krava i denne paragrafen.

I planprogrammet står det ikkje noko om heilskapleg ROS-analyse eller korleis kommunen skal arbeide med samfunnstryggleik i planperioden. Dersom Fræna og Eide kommunar ikkje har utarbeidd ein heilskapleg ROS-analyse for Hustadvika kommune meiner vi dette er noko som bør prioriterast, slik at funn i analysen kan inkluderast i den nye kommunen sine overordna planar. Dersom ein heilskapleg ROS-analyse ikkje er på plass før kommuneplanen sin samfunnsdel blir vedtatt, kan ei mellombels løysing vere å nytte dei noverande kommunane sine heilskaplege ROS-analysar. Fræna og Eide kommunar bør då nytte eksisterande analysar og basert på desse, utarbeide langsiktige mål, strategiar, plan og prioriteringar for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik.

Fylkesmannen meiner at samfunnsdelen til dømes skal seie noko om korleis kommunen i den komande planperioden vil leggje til rette for tryggleik for innbyggjarane, robuste samfunnsfunksjonar og ein effektiv beredskap mot uønskte hendingar. Kommuneplanen bør òg fastsette samanhengen mellom overordna mål og kommunen sine andre styringsdokument for samfunnstryggleik: risiko- og sårbarheitsanalysar, arealplanar, beredskapsplanar o.a.

Klimaendring er ein langsiktig utfordring som påverkar kommunar breitt. Heilskapleg og langsiktig planlegging er viktig for å sikre at kommunar tilpassar seg eit klima i endring. Kommuneplanen sin samfunnsdel er sentral i dette arbeidet. Dersom klimaendring er avdekka som ein risiko/sårbarheit i eksisterande eller ny heilskaplege ROS-analyse bør samfunnsdelen òg seie noko om kommunen sitt arbeid med klimatilpassing. Til dømes gjennom å skildre Hustadvika kommune sine mål, strategiar og retningslinjer i arbeidet med klimatilpassing. Klimaprofil Møre og Romsdal (revidert juli 2017), kan vere eit bidrag til å forstå klimautfordringane for kommunen.

Konklusjon

Det er utarbeidd eit kortfatta, systematisk og oversiktleg planprogram for kommuneplanens samfunnsdel i samsvar med pbl § 4-1. Saman med supplerande grunnlags- og utfordringsdokument vil dette utgjere ei god plattform for vidare arbeid kommuneplanen som eit strategisk planleggingsverktøy for nye Hustadvika kommune. Ei utfordring i samband med den vidare planprosessen vil vere å sikre planen god politisk og administrativ forankring i overgangsperioden fram mot ny kommune frå 01.01.2020.

Vi viser til merknadene over, samt vår fråsegn til planstrategi av 31.01.2018. Vi ber om at det blir tatt omsyn til desse i det vidare planarbeidet. Fylkesmannen opnar elles for vidare oppfølging og samarbeid rundt omstillings- og utviklingsarbeid i nye Hustadvika kommune.

Med helsing

Sveinung Dimmen (e.f.)
samordnar

Lars Kringstad
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.

Fagsaksbehandlarar

Landbruk: Gunvor Fossholt Ytterstad, tlf. 71 25 84 06
Samfunnstryggleik: Renate Frøyen, tlf. 71 25 84 15
Barn og unge: Anne Mette Nerbøberg, tlf. 71 25 85 28
Helse, omsorg og sosial: Anne Mette Nerbøberg, tlf. 71 25 85 28
Skule, barnehage og barnevern: Dagfinn Sørnum, tlf. 71 25 85 70

Kopi

Statens vegvesen Region midt	Postboks 2525	6404	MOLDE
Møre og Romsdal fylkeskommune	Fylkeshuset	6404	MOLDE