



# Kommuneplan 2011-2023

## Samfunnsdelen

# Planprogram



November 2009

Utarbeidet av: Kommuneplangruppa  
Omslag: Informasjonsavdelingen  
Foto: Richard Hauglin og Fredrikstad kommune



**FREDRIKSTAD KOMMUNE**



**Vedlegg til løpenr. 121924/2009, saksnr. 2009/12698**

**Klassering:** 140  
**Gradering:**  
**Dato:** 25.11.2009

**Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel**

Innhold

1.	Formål med planarbeidet.....	2
1.1	Bakgrunn.....	2
1.2	Dynamisk og mangfoldig byutvikling: Utfordringer og temaer.....	3
1.3	Temaer i planen, oppsummert: .....	11
2	Planprosessen.....	12
2.1	Organisering.....	12
2.2	Medvirkning.....	13
2.3	Framdriftsplan.....	14
3	Alternativer og behov for utredninger.....	15
4	Eksisterende planer og planbehov.....	15
5	Ressursbehov.....	16
	Vedlegg: Kommuneplangruppa: .....	17

# Dynamisk og mangfoldig bysamfunn

---

Fredrikstad er blant de mest attraktive regioner i landet. I det kommende kommuneplanarbeidet vil det legges vekt på hvordan vi kan fortsette å være attraktiv, for både folk og kapital, og hvordan kommunen og de ulike partnerne i samfunnet i fellesskap kan videreutvikle samfunnet best mulig.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel, der samfunnsdelen legger føringer for arealdelen. Dette planprogrammet gjelder samfunnsdelen. Ny plan- og bygningslov krever at det utarbeides planprogram, også for kommuneplanens samfunnsdel. Planprogrammet skal:

1. Gjøre rede for formålet med planarbeidet
2. Gjøre rede for planprosessen med frister og deltagere
3. Vise opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt
4. Vise hvilke alternativer som vil bli vurdert
5. Vise behovet for utredninger.

Planprogrammet skal også vise opplegg for organisering og framdrift. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. (§4-1).

## 1. Formål med planarbeidet

Herunder følger litt om bakgrunnen for planarbeidet og føringer som ligger i ny plan og bygningslov. Dernext redegjøres det kort for utfordringer og utviklingstrekk knyttet til samfunnsutvikling og miljø. Hovedtemaer i kommuneplanens samfunnsdel følger som en konsekvens.

### 1.1 Bakgrunn

Kommuneplanen skal rulleres i hver fireårsperiode. Det er også et uttalt politisk ønske om dette. Forrige rullering ble ferdigstilt i februar 2007, med kommuneplan for 2006 – 2017. Ny kommuneplan vil gjelde for 2011 – 2023.

Det er begrenset hvor mye av samfunnsutviklingen som kan planlegges – mye styres av andre drivkrefter enn de virkemidlene kommunen rår direkte over. Ikke desto mindre er det viktig å identifisere disse drivkreftene, og å definere hvilken utvikling som er ønskelig. Gjennom å gjøre det vil også det politiske handlingsrommet bli tydeligere.

Kommunens planprosess har som mål å klargjøre hvilke drivkrefter som anses som de viktigste, vise hvilke langsiktige mål man har for utviklingen av Fredrikstadsamfunnet, og velge ut områder som skal være satsingsområder i forhold til dette.

Kommuneplanen skal vise hvilke utfordringer kommunen og bysamfunnet står overfor. Den skal sette langsiktige mål og strategier for å nå disse. Aktuelle tiltak defineres nærmere i handlingsplan og budsjett, for kommunen som helhet og for de enkelte virksomheter. Gjennom ny plan og bygningslov søker statlige myndigheter å gjøre disse sammenhengene tydeligere og mer konkrete.

## Føringer i ny Plan- og bygningslov

Ny plan- og bygningslov er iverksatt fra 1. Juli 2009 og gir en rekke føringer for planarbeidet i kommunene. Kommuneplanens samfunnsdel innføres som et nytt begrep. For Fredrikstad kommune erstattes begrepet "kommuneplanens generelle del" med det nye begrepet "kommuneplanens samfunnsdel".

Loven stiller krav om planprogram for alle kommuneplaner, noe som innebærer at det også må utarbeides planprogram for samfunnsdelen.

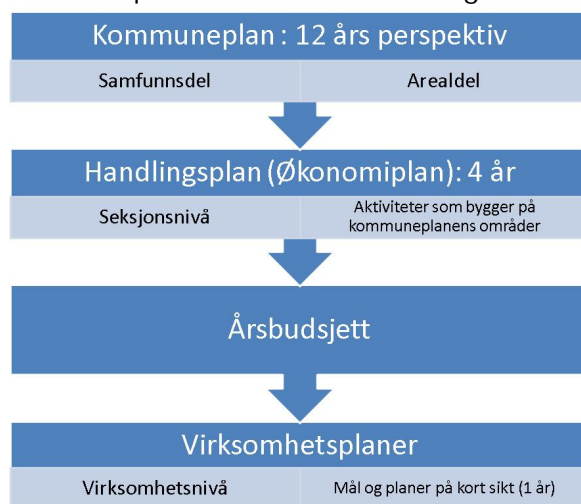
Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument, og består av en samfunnsdel og en arealdel. I ny lov poengteres kommunenes samfunnsutvikleransvar og forholdet mellom de ulike delene av kommunens planhierarki. Det stadfestes at kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen. I § 11-2, om kommuneplanens samfunnsdel, står det:

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og en vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer og virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Forholdet mellom kommunens ulike planer kan fremstilles i en figur:



## Planstrategi som nytt hjelpemiddel – fra 2011

I § 10-1 kreves det at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest ett år etter konstituering utarbeider og vedtar en kommunal planstrategi. Formålet med dette er å sette fokus på de planoppgavene kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling av kommunen. Planstrategien er således et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeid.

Strategien bør inneholde:

- Redegjørelse for utviklingstrekk og utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og miljø,
- drøfting av hovedtrekkene i en langsiktig arealstrategi,
- vurdering av sektorenes planbehov, og
- vurdering av prioriterte planoppgaver og behovet for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Når loven blir iverksatt midt i den kommunale valgperioden antas kravet å ikke gjelde ved denne rullering av kommuneplanen. De første kulepunktene vil imidlertid belyses gjennom planprogrammet.

## 1.2 Dynamisk og mangfoldig byutvikling: Utfordringer og temaer

Fredrikstadsamfunnet har vokst jevnt de siste årene, og holdt posisjon som landets 6. største by og 7. største kommune.

## 1.2.1. Attraktiv for folk

### Status:

Forskning har dokumentert Fredrikstad som en attraktiv by. Kvaliteter ved boområdene trekkes i flere sammenhenger fram som essensielt for et områdes muligheter for å trekke til seg de gode hodene, som igjen kan bidra til områdets utvikling. Sentraliseringen fortsetter, og større byer vokser aller mest. De er mest attraktive for unge mennesker, mens barnefamiliene bosetter seg innenfor det utvidede bo- og arbeidsmarkedsområdet.

Per 1.1. 2009 var det 72 760 innbyggere i Fredrikstad. Siden 2000 har kommunen hatt en befolkningsstillevekst på rundt 1 prosent, i snitt per år. De siste årenes vekst i folketallet har kommet spesielt som følge av befolkningsvekst i innvandrerbefolkningen.

Det er mange unge familier som flytter til kommunen, noe som kan være gunstig for befolkningens alderssammensetning på sikt. Per i dag er det en litt større andel eldre og en litt mindre andel yngre i vår kommune, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

### Hovedutfordringer:

#### Befolkningsstruktur

Samfunnet står overfor krevende omsorgsutfordringer de neste tiårene på grunn av endringen i alderssammensetningen i befolkningen. Tallet på eldre over 80 år fordobles de neste 35 årene. Den sterkeste tilveksten vil skje fra 2020.

Samtidig med veksten av antall eldre, vil det være en begrenset økning av den del av befolkningen som er i yrkesaktiv alder eller som er potensielle frivillige omsorgsytere. Pårørende yter i dag en betydelig omsorg overfor sine nærmeste. Om denne familieomsorgen forblir stabil er det det offentlige som må ta den forventede behovsveksten.

Omsorgsplan 2015 (2006) påpeker at helse- og omsorgstjenesten ikke kan mestre denne utfordringen alene. Det offentlige må ta ansvar for å involvere de fleste samfunnssektorer, ved siden av å støtte og utvikle det frivillige engasjementet fra familie og lokalsamfunn, organisasjoner og virksomheter.

Omsorgsplan 2015 påpeker at det er viktig for å opprettholde funksjonsevne, livskvalitet og selvhjelpenhet i alderdommen. Det forutsetter at tjenestetilbudet tilpasses den enkeltes forutsetninger. En bedre ressursutnyttelse og balanse i tjenestetilbudet kombinert med helsefremmende og forebyggende strategier vil være nødvendig.

Det må signaliseres en forventning om aktiv deltagelse fra både eldre og yngre - også de som har nedsatt funksjonsevne. Eldre mennesker må ikke trekke seg tilbake, men fortsatt ta del i samfunnet. Det offentlige rolle er å legge til rette for sosiale møteplasser, koordinere og stimulere til utvikling av sosiale nettverk. Det legges vekt på at det er lokalsamfunnet og den enkelte som i fellesskap har ansvar for aktivitetene gjennom sine organisasjoner, foreninger, kulturvirksomhet og mer uformelle sosiale sammenhenger.

Det må investeres i boliger og omgivelser som er universelt utformet og som reduserer eller eliminerer konsekvensene av funksjonstap.

Samhandlingsreformen. St.meld. nr 47 påpeker at nåværende organisering og prioriteringer i helsesektoren ikke er bærekraftig med henblikk på de utfordringer vi står overfor. Det må i mye større grad satses på forebyggende behandling og helsefremmende tiltak både innenfor selve helsesektoren og ikke minst innenfor andre samfunnssektorer. Folkehelsearbeid vil stå i fokus og arbeidet for å øke fysisk aktivitet og bedre kosthold for å redusere overvekt må intensiveres likesom ulykkesforebygging og tiltak mot rus og tobakk fortsatt må stå sentralt. Kommunen må bruke

statistikk og sentrale registre for å se hvilke unike problemer vi står overfor og samfunnsmedisinsk kompetanse må økes. Utdannelsesnivået må stimuleres økt. Sosiale ulikheter i helse gir spesielle utfordringer.

Grensesnittet mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten er foreslått flyttet slik at mange av de oppgaven som i dag utføres av spesialisthelsetjenesten i dag i fremtiden vil måtte utføres i kommunehelsetjenesten.

### Mangfoldig

11 prosent av befolkningen, eller 7 900 personer, har innvandrerbakgrunn. I denne sammenheng inkluderes også de som er født i Norge, av to utenlandskfødte foreldre. Andelen er omtrent som landsgjennomsnittet, og lav, sammenlignet med andre større byer.

Fredrikstad har innvandrere med bakgrunn fra mange ulike land: 121 nasjonaliteter er representert i kommunen. Den største gruppen er fra Irak (1 333) og fra tidligere Jugoslavia (1 151). Slår vi sammen de med bakgrunn fra Sverige, Danmark, Tyskland og Storbritannia blir også dette en stor gruppe (1 167). Litt færre kommer fra Somalia (636).

Alle nybosatte<sup>1</sup> følges opp i bosettingsperioden. Boveiledning og oppfølging gis systematisk og fases ut etter behov. Tilbudet gis også til familiegjenforente.

Integrering er en viktig utfordring for Fredrikstadsamfunnet, også i tiden fremover, både for å utnytte alle ressurser best mulig og for å forebygge dårlige levekår.

### Økende andel med høyere utdanning

Høyt utdannet befolkning kan i seg selv være en magnet for andre med høy utdanning; det betyr at det er (nærhet til) arbeidsplasser for denne gruppen. Per 1.oktober 2007 var 22,2 prosent av befolkningen i Fredrikstad registrert å ha høyere utdanning, dvs. utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Dette er en svak økning fra 2006, da andelen var på 21,8.

På den andre siden ser vi at en relativt stor andel av Fredrikstads befolkning har grunnskolen som sin høyeste utdanning: 35 prosent av alle voksne over 16 år. Lav utdanning har vist seg å være en viktig forklaringsfaktor for større levekårsproblemer. Nyere forskning (NOVA 2008<sup>2</sup>) bekrefter også klare sammenhenger mellom utdanning og helse.

Levekårsproblematikk synes å ha vært en hovedutfordring for Fredrikstadsamfunnet, gjennom flere tiår<sup>3</sup>. Det er også tilfelle i dag. Det er store forskjeller mellom bydelene, utfordringene er størst i sentrumsområdene. Det også til sentrum tilflyttingen har vært størst de siste årene.

I følge Fordelingsutvalget som har sett på økonomiske forskjeller i Norge og hva man kan gjøre for å redusere dem<sup>4</sup>, er det fortsatt liten sosial mobilitet i Norge. Den enkeltfaktor som har størst betydning for barnas skolerestulater (og deres senere valg i livet), er foreldrenes utdanningsnivå.

For vår kommune innebærer dette at det er sterke sementerende krefter som i seg selv bidrar til å opprettholde dårlige levekår over tid. Det er en stor utfordring for hele samfunnet å snu denne utviklingen.

### Tema i planen:

Det foreslås at "Befolkning, levekår og folkehelse" er ett av 6 hovedtema i kommuneplanen for 2011-2023.

---

<sup>1</sup>"Nybosatt" er flyktninger som kommer direkte fra flyktningemottak.

<sup>2</sup>Elstad, J.I (2008): "Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn"

<sup>3</sup>Se også "Levekår og livskvalitet" utgitt av Fredrikstad kommune i 1996

<sup>4</sup>NOU 2009:10, Cappelen-utvalget

## 1.2.2. Identitet, kultur og bymiljø

### Status

Tidligere omtalte forskning og flyttemotivundersøkelsen<sup>5</sup> trekker fram sider ved bostedskvaliteter som avgjørende for et områdes attraktivitet. Flyttemotivundersøkelsen dokumenterer at dette er viktigere som flyttemotiv nå enn før. I NIBR (2006): "Attraktive byer" fremheves det at:

Fredrikstad scorer desidert høyest blant intervjuede (N=600 i alderen 25 – 45 år i Oslo og Akershus) på alle attraktive dimensjoner (kulturliv, uteliv, bysentrum, trygghet og natur) og lavest på dimensjonen "traust og kjedelig".

Det er også den byen flest av de spurte kan tenke seg å bo i (nesten 30 prosent).

Drøyt halvparten av de spurte mener Fredrikstad har et rikt kulturliv, et pent bysentrum og fine naturomgivelser.

Nesten halvparten mener også at byen har et variert uteliv.

Fredrikstad er kanskje en av byene som de spurte har besøkt og/eller har hørt om, og dermed kan uttale seg med mindre tvil om enn det som er tilfelle for de andre byene i prosjektet.

Fredrikstad har rekreasjonsområder både i tilknytning til sjø og skjærgård, og skog og mark. Åpningen av landets første marine nasjonalpark understreker spesielt skjærgårdens betydning, også i et nasjonalt perspektiv. Nasjonalparken omfatter sjøområder i Fredrikstad og Hvaler.

"Det årnær sæ"

Fredrikstadsamfunnet har en positiv mentalitet. Sammen med dialekten utgjør dette viktige brikker av en felles identitet. Andre brikker som kan trekkes frem er den rike kulturarven og kulturlivet i bred forstand.

### Kulturbyen

Flere av kulturvirksomhetene har potensialer som "kraftsentra" for samfunnet Fredrikstad. Kulturhusene Blå Grotte og St.Croix har fasiliteter og saler tilrettelagt for arrangementer og forestillinger i de fleste formater, og fungerer som sosialt og kulturelt møtested for brede lag av befolkningen. Fredrikstad kino er et moderne kinosenter med god publikumsoppslutning, og som flere år på rad er kåret til "årets kino". Kulturskolen med tilbud til barn og unge har flyttet inn i nye spennende lokaler på Værste. Det utredes også en mulig fylkesscene og multibrukssal lagt til Værste. Som publikum kan vi nyte, og som delaktig i det lokale kulturliv kan vi yte.

Gamlebyen med Kongsten fort og Isegran er blant våre fremste kulturhistoriske ressurser. De utgjør og en levende og stemningsfull ramme rundt rikholdige kulturtilbud i form av utstillinger (by-/forsvars-/maritim historie), historisk teater, utendørs konserter, festivaler, frimarkedet, kunsthåndverk, barnekultur mm. Gamlebyen er høyt verdsatt av lokalbefolkningen og har stort potensial for kulturturisme og historiefortelling.

Fredrikstad har et rikt idrettsliv på grunnplan og opp til Stjernen og FFK. FFKs enorme publikumsoppslutning vitner om at fotballen har dype røtter i byen, og fotballentusiasmen preger byen på en god måte. Ny stadion med fotballmuseum er bygd mellom gamle verkstedhaller. Anlegget er kåret til landets flotteste fotballstadion. Det er også stor interesse rundt Stjernen hockey, håndball-lagene og ikke minst et bredt engasjement på lokalt plan.

Fredrikstad styrkes som kulturby ved å være vertskommuner for Østfold teater og Østfold bildende kunstnere. Høgskolen i Østfold tilbyr unik utdanning innen scenekunst. Fredrikstad har rike tradisjoner som teaterby, og private lokale aktører produserer godt besøkte revyer og musicals. Musikkmiljøet er omfattende innen mange sjangere. Mange billedkunstnere og kunsthåndverkere har sitt virke i byen, og byen har markante miljøer innen kunst- arkitektur og design.

---

<sup>5</sup> Flyttemotivundersøkelsen, NIBR/SSB 2008

## Hovedutfordringer:

Fredrikstad har mange åpenbare fortrinn når det gjelder kultur og stedskvaliteter. Det er en utfordring å bruke disse videre, i utviklingen av det framtidige bysamfunnet vi vil ha.

Det ligger og en utfordring i å ta samtiden på alvor, og ikke hvile på god historie og kulturarv. Det må tvert imot være viktige brikker i den framtidige samfunnsutviklingen.

Fredrikstad hovedbibliotek holder hus i en ærverdig og fredet bygning, men har store utfordringer som et moderne bibliotek.

En utfordring ligger også i det å skape de gode møteplassene slik at alle grupper kan delta i samfunnsbyggingen.

Lokal mobilisering og organisering, og et nært samspill mellom kommunen og aktørene i lokalsamfunnet, fremmer dialog og tillit mellom selvstendige og uavhengige parter. Dette er en utfordring, også framover.

## Tema i planen:

Det foreslås at "Identitet, kultur og bymiljø" er ett av 6 hovedtema i kommuneplanen for 2011-2023.

### 1.2.3 Næringsliv og Kunnskap

#### Status:

Det har foregått en omstilling i næringslivet, med en vridning fra tradisjonell industri til økt sysselsetting innen varehandel og tjenesteyting. Samtidig har industrien beholdt sin sterke posisjon, med et stort innslag konkurranseutsatt og eksportrettet industri.

I følge NIBR<sup>6</sup> har Fredrikstad:

- Et allsidig nærings- og samfunnsnivå som har store potensialer for nyskaping og arbeidsplasser gjennom tettere samarbeid og nye kombinasjoner mellom ulike næringer og kompetanser.
- Kommunen har en større andel industrisysselsetting enn landsgjennomsnittet, til tross for at antall arbeidsplasser innen tradisjonell industri har gått tilbake. Økning av arbeidsplasser har skjedd først og fremst innen forretningsmessig tjenesteyting.
- Et stort innslag av konkurranseutsatt industri.
- Innenfor kultur og kreative næringer er Fredrikstad spesialisert innen media, kunst, musikk, restaurant, teknisk konsulent og design.

Innen næringslivet finnes det "formelle nettverk" organisert som foreninger med vedtekter og medlemmer og "uformelle nettverk" der bedriftsleder eller andre kommer sammen fordi de ser at det er hensiktsmessig.

Et allsidig sammensatt næringsliv er en klar styrke, spesielt i vanskelige tider. Det er også en styrke med oppegående, etablerte bedriftsnettverk og muligheten til å utvikle regionale samarbeid. Kommunens sentrale beliggenhet på akse Oslo-Gøteborg blir mer viktig.

#### Forskning og utvikling

Bedriftenes innsats i forskning og utvikling (FOU) i vår region er relativt lavt: 8 prosent av bedriftene i Fredrikstad/Sarpsborg har innovasjon, ifølge SSBs undersøkelse blant bedrifter med mer enn 5 sysselsatte. Snittet for landet er på 12 prosent, og for Østfold 11 prosent.

---

<sup>6</sup> NINR notat 2005:119. "Næringsmiljø og utvikling i Fredrikstad-regionen (søkelys på kultur og kreative næringer)"

På den annen side viser statistikken at innovative bedrifter har en stor andel av sysselsettingen. Mer enn hver 4. sysselsatt (26 prosent) i Østfold er sysselsatt i en innovativ bedrift. For landet er andelen 23 prosent. Videre har en større andel av bedriftene internasjonale samarbeidspartnere i innovasjonssamarbeid: Hele 42 prosent har internasjonale samarbeidspartnere. På landsbasis har 38 prosent samarbeidspartnere i andre land.

## Hovedutfordringer

Det er klare forbedringsmuligheter i å styrke samhandlingen mellom aktørene i næringslivet. NIBR anbefaler at lokale myndigheter og private aktører innen kultur og kreative næringer samler seg om felles utviklingsprogram som kan identifisere og finansiere konkrete utviklingsprosjekter.

Flere av de kreative næringene nevnt over har hatt betydelig vekst og gitt netto tilvekst av arbeidsplasser. Dette er næringer som i følge internasjonal forskning gir ringvirkninger for innovasjon og omsetning i andre næringer, og som har betydning for byers identitet og attraktivitet som bo, arbeidssted og opplevelsessted. Å legge til rette for fortsatt spesialisering og klynger innen disse næringene er derfor spesielt viktig.

Når det gjelder utvikling av nettverk tilsier erfaring at det må være noen som kan være fasilitator for å holde nettverk "levende". Dette er en utfordring, også framover: Å vedlikeholde og utnytte eksisterende nettverk, samt legge til rette for nye.

Innenfor det mer tradisjonelle næringslivet er det også behov for et systematisk lokalt/regionalt utviklingsprogram som kan styrke samhandlingen og møte kompetansebehovene.

Flyttingen av Høgskolen i Østfold, avdeling for ingeniørfag er en enestående mulighet for nettverksbygging med tanke på å spre og øke kompetansen og forskningsinnsatsen i bedriftene. Det er også behov for flere kunnskapsbaserte arbeidsplasser.

Arbeidsledigheten i Fredrikstad ligger noe over landsgjennomsnittet, og har – i likhet med situasjonen for resten av landet, vært økende en tid. Dette er en klar utfordring for hele Fredrikstadsamfunnet, på linje med utfordringen knyttet til å utnytte alle ressurser ved å få en bedre integrering i arbeidsmarkedet.

## Tema i planen:

Det foreslås at "Næringsliv og verdiskaping" er ett av 6 hovedtema i kommuneplanen for 2011-2023.

### 1.2.4. Tjenester til befolkningen

#### Status

Det er utviklet gode tjenester til befolkningen på en rekke områder, blant annet i barnehagene hvor tilfredsheten blant brukerne er høy. Tilfredsheten er like høy som for de private barnehagene, noe som er unikt i landssammenheng.

Den årlige elevundersøkelsen viser at Fredrikstad over tid er bedre sammenlignet med andre kommuner når det gjelder elevtrivsel enn på faglige resultater. Trivsel er en grunnleggende forutsetning for læring.

Tjenester til befolkningen er viktig for alle aldersgrupper. Det søkes aktivt og kontinuerlig kompetanseutvikling innen helse og omsorg gjennom samarbeid med høyskolens avdeling for helse- og omsorgsfag. Det bidrar også til kompetanseutvikling og bedre tjenester at Glemmen sykehjem i 2008 fikk status som undervisningssykehjem i Østfold.

#### Økonomiske rammer og muligheter

Det er en klar sammenheng mellom kommunens økonomiske rammer og tjenesteproduksjonen. Handlingsplanen for perioden 2009– 2012 ble vedtatt av Bystyret i desember 2008. Denne legger

premissene for de økonomiske rammebetingelsene og tjenesteproduksjonen i planperioden. Handlingsplanen er under rullering (for vedtak i desember 2009), De overordnede strategiene og rammebetingelsene videreføres i arbeidet. Eiendomsskatten er redusert, og det forutsettes videre reduksjoner i planperioden. Dette betyr også at tjenesteproduksjonen må drives innenfor ytterligere strammere driftsrammer gjennom omprioriteringer, effektiviseringstiltak og standardreduksjoner.

Effekten av finanskrisen kan gi nye utfordringer i forhold til levekårene i kommunen. Dette legger også premisser for prioriteringer i tjenesteproduksjonen.

## Hovedutfordringer

Demografiutviklingen i kommuneplanperioden representerer en framtidig økonomisk utfordring. Det vil være nødvendig med omprioriteringer og omdisponeringer for å møte veksten i forhold til antall eldre og utfordringene i å integrere nye innbyggere i kommunen. Dette må dekkes ved omprioriteringer hvis ikke de totale økonomiske rammene økes eller fordelingspolitikken endres til vår fordel.

Prognosene for 2009 visere tydelig at kommunen står foran nye utfordringer som må møtes med tiltak i inneværende år for å unngå underskudd. De siste årene har kostnadsveksten vært større enn inntektsveksten noe som gir utfordringer for kommunen når reservene er minimale. Det er fortsatt ikke rom for å bygge opp reserver gjennom den løpende driften.

Når det gjelder inntekter og statlige overføringer kommer Fredrikstad kommune dårlig ut. Kommunen får ikke fullt ut kompensert for levekårsutfordringene, og de siste endringene i inntektssystemet for kommunene tar ikke hensyn til dette. I 2011 endres kostnadsnøkklene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Konkrete effekter av dette er per dato ukjent, men det er viktig å være med i påvirkningsarbeidet med sikte på å få endringer i kriteriene, med større vekt på levekårsproblematikk. Det er nødvendig å sette av ressurser til dette.

## Tema i planen:

Det foreslås at "Tjenester til befolkningen" er ett av 6 hovedtema i kommuneplanen for 2011-2023.

### 1.2.5. Miljø

#### Status:

##### "Framtidens byer"

Sammen med 12 andre byer deltar Fredrikstad i samarbeidet "Framtidens byer - byer med lavest mulig klimagassutslipp og godt bymiljø". Fredrikstad knytter samarbeidet til kommunens overordnede strategier for samfunnsutvikling. Fremtidens byer har fire satsingsområder:

1. Areal og transport: Vårt utbyggingsmønster og hvordan vi tilrettelegger for miljøvennlig transport avgjør våre muligheter til å redusere klimagassutslippene og forbedre det fysiske bymiljø.
2. Energiforbruk i bygg: Ved å ha fokus på både energieffektivisering og mer bruk av fornybar og miljøvennlig energi, kan vi bidra til reduksjon av klimagassutslipp.
3. Forbruksmønster og avfall: Dagens forbruk av produkter har bidratt i økende grad til våre klimagassutslipp. Vi setter fokus på både forbruk av egenproduserte ting i Norge og import fra andre land.
4. Tilpasning til klimaendringer: Varmere, våtere, villere! Klimaendringene utfordrer vår evne til å kunne finne ut hvor sårbare vi er, og ikke minst utvikle kloke måter å tilpasse oss på. Gode klimascenarier er en forutsetning for dette.

#### Kriseberedskap

Innenfor kart- og geodataområdet er Fredrikstad kommune en av landets fremste. Vi har en oppdatert kartbase som er tilrettelagt for innsyn på kommunens hjemmesider.

Kommunen har et eget beredskapssystem med gode analysemuligheter om en uforutsett hendelse som brann, flom, gassutslipp eller lignende skulle inntreffe. Dette verktøyet vil være til stor hjelp for å begrense skade og gi kommunens beredskapsgruppe relevant informasjon.

## Hovedutfordringer

Deltakelse i samarbeidet om "Framtidens byer – Byer med lavest mulig klimagassutslipp og godt bymiljø" er en god anledning til å fortsette vårt arbeid for en bærekraftig samfunnsutvikling.

Noen sentrale utfordringer knyttet til miljø kan oppsummeres slik:

- Reduksjon av utslipp av klimagasser
- Analyse av sårbarhet- og tilpasningsstrategier/tiltak
- Videreutvikling av kommuneorganisasjonens miljøarbeid
- Kunnskapsbygging/informasjon om utfordringer og løsninger innen alle samfunnssektorer
- Bedre tilrettelegge for at innbyggerne på en enkelt måte kan foreta de beste miljøvalgene.
- Miljøvennlig forbruk
- Styrking av den interne institusjonelle kompetanse
- Styrke det kommunale økonomisk handlingsrom
- Kunne utnytte partnerskapsmulighetene/samarbeidsavtaler med staten
- Oppfølging av vanddirektivet.
- Kartlegging av forurenset sjøbunn
- Forurensning fra nedgravde oljetanker (utvidet forskrift)
- Videre kartlegging av forurenset jord i skole og lekeplasser
- Redusere forsøpling i Fredrikstad kommune

Tema i planen:

Det foreslås at "Klima og miljø" er ett av 6 hovedtema i kommuneplanen for 2011-2023.

## 1.2.6. Beliggenhet og infrastruktur

### Status

Fredrikstads unike beliggenhet på akse Oslo - Gøteborg, gir klare fortrinn i forhold til nærhet til internasjonale, nasjonale og regionale markeder. Moss lufthavn Rygge har forsterket dette. Med framtidig utbedring av jernbane til Oslo, og stasjon i sentrum vil nærheten til hovedstadsområdet forsterkes.

Topografien og klimaet gjør at vi har et stort potensial med hensyn til sykkel- og fergetrafikk. Dette er kun delvis utnyttet.

Borg havn IKS (Interkommunalt selskap, Fredrikstad og Sarpsborg) er den største havnen, målt i volum, mellom Oslo og Uddevalla. Allerede i dag spiller Borg havn en viktig rolle, med en stor og bred havnevirksomhet. I framtidige planer tas det hensyn til behovet for en bedre veiforbindelse.

FMV-området (tidligere Fredrikstad Mekaniske Verksted) er et enestående og stort område for byutvikling. FMV-området er i dag et transformasjonsområde på 850 daa. Både områdets størrelse og beliggenhet, tett opp til sentrum og ca 500 meter fra framtidig kollektivknutepunkt på Grønli, gjør at området innehar et stort potensiale. Det foregår en stor industritransformasjon der.

Området tilrettelegges for kunnskapsbedrifter og samspill mellom forskning, høyskoleutdanning og kunnskapsbasert næringsliv. Det vil også bli utviklet boliger i området. I tillegg til Høgskolen i Østfold er det etablert Filmstudio og kulturskole i området. Ny kjørebri til Kråkerøy med ny hovedvei til Hvaler er planlagt gjennom området. (senhøstes 2010).

Infrastruktur og arealstrategi

Temaet må belyses gjennom sentrale punkter i den langsiktige arealstrategien, herunder:

Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen  
Østfold mot 2050 – Fylkesplan for Østfold 2009-2012  
Bypakke Fredrikstad  
Byomforming i Fredrikstad – strategiske utviklingsområder  
Sentrumsutvikling  
FMV-området  
Boligbygging  
Næringsområder  
LNF-områder og skjerpet jordvern.

Fredrikstad er, i tillegg til å være fylkets mest folkerike kommune, også en betydelig jordbrukskommune, rangert som den 4. største i Østfold med 69000 daa dyrket mark. Ivaretagelsen av naturgrunnet og produksjonspotensialet det innebærer er en viktig del av planarbeidet.

## Hovedutfordringer

Tidligere industriområder på FMV-området er frigjort og utgjør i dag et stort område for framtidig byutvikling. Flyttingen av sykehuset i 2014/15 frigjør store områder, og Fredrikstadsamfunnet får dermed enda et viktig transformasjonsområde. Dette utgjør både et stort potensial og en stor utfordring.

Det ligger også en utfordring i å samordne den langsiktige arealstrategien med de overordnede mål som fremkommer i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. I Stortingsmelding 21 om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand fremkommer følgende føring for arealpolitikken:

En nasjonal arealpolitikk er grunnleggende for å oppnå en bærekraftig forvaltning av landets samlede arealressurser og skape gode fysiske omgivelser. Den omfatter areal som grunnlag for bosetting og næringsutvikling, for opplevelser og rekreasjon, og for sikring av landskapsverdier og biologisk og kulturelt mangfold. En bærekraftig arealforvaltning skal ikke ha som mål ikke bare å unngå miljøkonflikter i form av nedbygging eller ødeleggelse av verdier, den skal også bidra positivt til langsiktige løsninger og tilføre nye verdier i omgivelsene.

## Tema i planen:

Det foreslås at "Infrastruktur og arealstrategi" er ett av 6 hovedtema i kommuneplanen for 2011-2023.

### 1.3 Temaer i planen, oppsummert:

Gjeldende kommuneplan (kommuneplanens generelle del, 2006 - 2017) har følgende fokusområder:

Deltagelse i samfunnsbyggingen  
Bærekraftig samfunnsutvikling  
Identitet og kultur  
Verdiskaping og velferd

Ny plan og bygningslov vektlegger spesielt barn og unge, miljøutfordringer og utfordringer knyttet til Universell Utforming. På bakgrunn av dette og utfordringene skissert i forrige kapittel, foreslås følgende hovedtema for den kommende kommuneplanrulleringen:

1. Befolkning, levekår og folkehelse
2. Identitet, kultur og bymiljø
3. Næringsliv og verdiskaping

4. Tjenester til befolkningen
5. Klima og miljø
6. Infrastruktur og arealstrategi

Arbeidet innen hvert tema organiseres rundt de samme fem sentrale spørsmål:

Hvem/hva er vi? (Kartlegging)  
Hvordan blir det? (hvilke trender ser vi?)  
Hva er hovedutfordringene?  
Hvor vil vi? (Langsiktige, realistiske mål, satsingsområder)  
Hva må til for å komme dit? (fra kommunen og fra samarbeidspartnere)

Internasjonalt arbeid som virkemiddel må drøftes der dette er hensiktsmessig. Det vil si at det gir en merverdi og er kostnadseffektivt i forhold til overordnede mål.

## **2. Planprosessen**

Planprosessen omfatter for det første hvordan planarbeidet tenkes organisert, deretter hvordan opplegget for medvirkning tenkes gjennomført og til sist: Framdriftsplan for hele planprosessen.

### **2.1 Organisering**

Det foreslås å opprette 6 temagrupper, inndelt etter temaene gitt over. Hver temagruppe gis i oppdrag å besvare sentrale spørsmål på sitt område. Kommuneplangruppen<sup>7</sup> leder arbeidet og koordinerer temagruppene innenfor områdene 1. – 6.

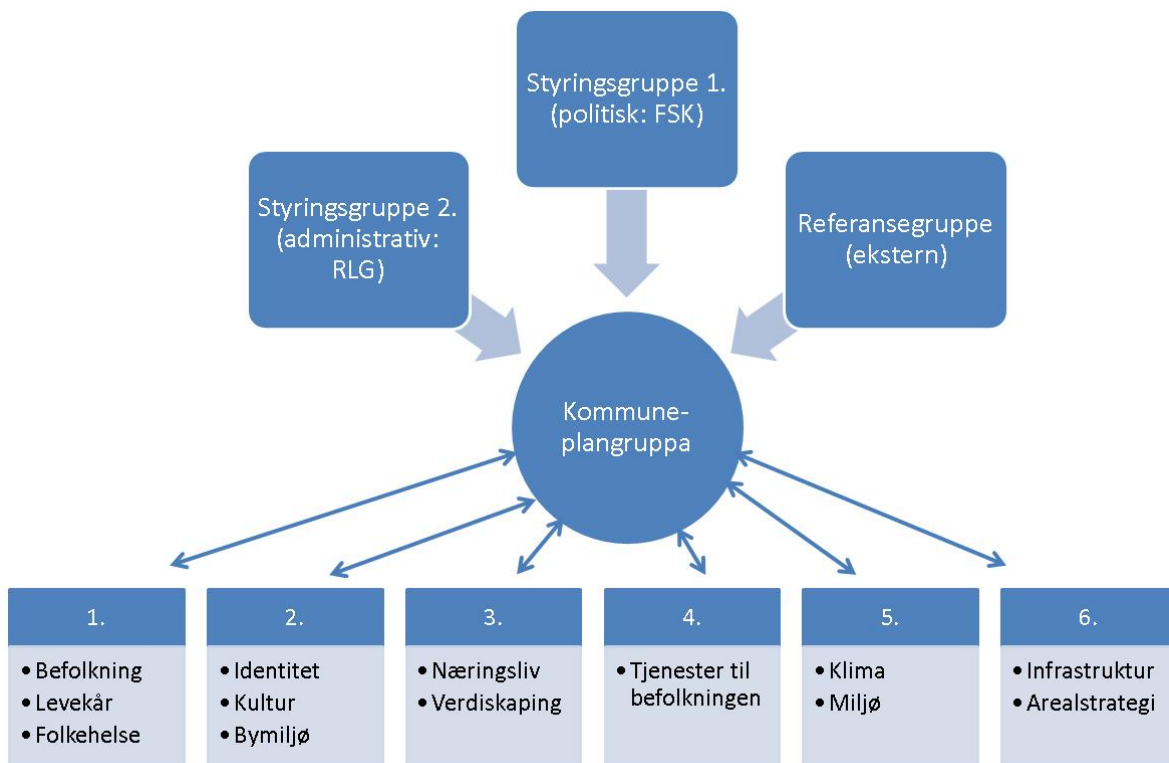
Kommuneplangruppen rapporterer til en administrativ og en politisk styringsgruppe: Rådmannens ledergruppe (RLG) og Formannskapet (FSK). Det er også ønskelig med en ekstern referansegruppe, som kan bidra med innspill og andre perspektiver.

Før oppstart av planen utarbeider kommuneplangruppen en detaljert prosjektplan.

Det politiske engasjement er svært viktig. Det forutsettes en bred politisk deltakelse gjennom hele planprosessen, slik at man kan enes om langsiktige mål. Politikerne deltar både gjennom den politiske styringsgruppen (Formannskapet), og som deltakere på linje med andre deltakere i hver av temagruppene (1. – 6.).

---

<sup>7</sup> Se vedlegg



## Samråd

Arbeidet vil konsentreres i to samråd som er åpne for alle, i tillegg til at det er inviterte deltakere med tanke på arbeid i spesifikke temagrupper. I første samråd presenteres temaene, temagruppene og spørsmålene som søkes besvart. Dernest inndeles samrådet i temagrupper, for nærmere drøfting og temavise innspill.

Etter samlingen vil innspillene dokumenteres og et planforslag skrives ut ved kommuneplangruppen. Planforslaget presenteres på et nytt samråd (med flest mulig av de samme deltakerne som i første samråd) med tanke på å sjekke at alle innspill er kommet med, at de blir oppfattet slik de var ment osv. Dernest utarbeides et endelig planforslag. Det vil arbeides for å få en god høringsprosess for planforslaget, for på den måten også å sikre medvirkning.

## 2.2 Medvirkning

I utviklingen av bysamfunnet er kommunen en viktig aktør, blant flere. I tillegg til å sørge for tjenestene til befolkningen har kommunen en viktig oppgave i å samordne aktører, og å legge til rette for en ønsket utvikling. Opplegget for medvirkning tenkes todelt:

1. Direkte, gjennom bred deltakelse i temagrupper
2. Indirekte, gjennom en god høringsprosess

Som grunnlag for arbeidet med utfordringer på samfunnsområdet, er partnerskapstanken helt sentral. Det innebærer at alle parter i samfunnet må engasjeres til deltakelse i planprosessen: Kommune ved politikere og administrasjon, sentrale krefter i samfunnet representert ved næringsliv og ved representanter fra ulike befolkningsgrupper, samt forsknings- og utdanningsmiljøer. Dette bør reflekteres i temagruppene.

Det er ønskelig med bredest mulig sammensatte grupper, der alle aktørene deltar på like fot.

Kommuneplangruppa utarbeider, i samråd med styringsgruppene, forslag til temagruppenes sammensetning, og inviterer til deltakelse. I tillegg vil det gå ut en åpen invitasjon til alle interesserte. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Jfr. lovens § 5-1.

## 2.3 Framdriftsplan

Arbeidet med planen legges opp i fem faser, slik figuren under viser:



Innholdet i hver fase blir nærmere beskrevet i tabellen under:

### Forslag til framdriftsplan for planprosessen:

Fase 1	Mai/august 09:	Kommuneplangruppa utarbeider forslag til planprogram
	September 09:	Forslag til planprogram behandles i formannskapet 17/9. Åpent informasjonsmøte og kunngjøring av planprogram 25/9. Planprogrammet legges ut på høring (6 uker. Høringsfrist: 6/11)
	September 2009 – desember 2010	Planprogram på høring/offentlig ettersyn. Detaljert prosjektplan utarbeides. Legges fram for referansegruppe for innspill og styringsgrupper for innspill og godkjenning. Høringsuttalelser/innspill til planprogrammet bearbeides. Endelig planprogram til Formannskap/bystyret
Fase 2	Januar 2010	Første samråd
	Januar – juni 2010	Planen utarbeides ved kommuneplangruppa
	juni 2010	Andre samråd
	August/september 2010	Innspill fra arbeidsgrupper/samråd sys inn i planforslaget.
Fase 3	Oktober 2010	Første gangs politisk behandling av planen i formannskap og bystyret
	Oktober 2010	Åpent høringsmøte. Planforslag legges ut på høring/offentlig ettersyn i 6 uker
Fase 4	Desember 2010 – januar 2011	Høringsuttalelser innarbeides Endelig plan utarbeides
Fase 5	Februar/mars 2011	Politisk sluttbehandling av endelig planforslag Kunngjøring – planen gjøres kjent

### **3. Alternativer og behov for utredninger**

#### Alternativer

Når det gjelder å vise hvilke alternativer som vil bli vurdert i kommuneplanens samfunnsdel vil vi bruke scenarier. Scenarier er i seg selv "framtidbilder" – dvs. bilder og fortellinger om hvordan samfunnet er på et gitt framtidig tidspunkt. I Scenarier får vi alternative fortellinger om mulige framtider, som et resultat av trender og drivkrefter man kan se i dagens virkelighet, og trender og drivkrefter det synes rimelig å regne med framover.

Det søkes om regionale utviklingsmidler for å gjennomføre et scenarioprojekt i samarbeid med Sarpsborg kommune og med Regionrådet for Nedre Glomma som prosjekteier. Fredrikstad og Sarpsborg fungerer som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Storbyutvikling er et viktig tema i den regionale utviklingsavtalen. Prosjektet ser på Fredrikstad og Sarpsborg som én region med to tvillingbyer som begge har storbyutfordringer, spesielt knyttet til levekår. Det er også en del felles utfordringer knyttet til byutvikling og infrastruktur.

I scenarioprojektet er også selve prosessen viktig. Deltakelse i en scenarieprosess kan gi deltakerne økt erkjennelse av at ulike veivalg i dag, gir ulike utviklingsbaner. Dette er spesielt viktig ved oppstarten av en planprosess som kommuneplanens samfunnsdel. Denne økte erkjennelsen kan dermed utnyttes kollektivt, i planprosessen.

I vårt perspektiv er det også av betydning at en felles scenarieprosess med våre to byer vil kunne bidra til en styrket forståelse av at noen utfordringer krever samordnede løsninger.

#### Behov for utredninger

To utredninger vil danne et viktig grunnlag for planarbeidet:

1. Utredning fra Østfold Analyse
2. Rapport om Fredrikstads Fortrinn, fra kommuneplangruppen

#### Statistikkgrunnlag fra Østfold Analyse

Når det gjelder utfordringer for næringslivet og kartlegging av drivkrefter er kommunen en for liten enhet. Det er derfor søkt regionalt samarbeid med Sarpsborg og Hvaler om å få utredet et felles statistikkgrunnlag til bruk i planarbeidet.

Østfold Analyse vil bidra med dette, kostnadsfritt for kommunene. Statistikkutredningen lages etter mal fra en tilsvarende utredning gjort for Mosseregionen. Utredningen vil gi statistikk på en rekke viktige områder, både for kommunene enkeltvis og samlet. Den vil også si noe om forholdet mellom kommunene, for eksempel når det gjelder hvordan arbeidsmarkedet fungerer.

#### Rapport om Fredrikstads Fortrinn

Kommuneplangruppen la fram rapporten i Formannskapet den 25/6-09. Rapporten er laget som et bidrag til arbeidet med å forbedre levekårene i Fredrikstad kommune og er et viktig grunnlag når det gjelder å formulere utfordringer, mål og strategier.

### **4. Eksisterende planer og planbehov**

Det ligger en rekke føringer for kommuneplanarbeidet, i allerede vedtatte planer. Her er det hensiktsmessig å skille mellom føringer på nasjonale, fylkeskommunalt/regionalt og kommunalt plan. Blant føringene på kommunalt plan ligger også uttalte planbehov.

#### Nasjonale føringer

Det er gitt en rekke nasjonale føringer som det må tas hensyn til i kommuneplanarbeidet. De nasjonale føringene er gitt gjennom en rekke forskrifter, rikspolitiske retningslinjer, veiledere,

stortingsmeldinger med videre. Konkrete eksempler er først og fremst den nye plan og bygningsloven. Andre eksempler er Samordningsreformen, styringssignaler for barnehage og skole.

Kommuneplangruppen vil utarbeide en detaljert oversikt i prosjektplanen.

## Fylkeskommunale og regionale føringer

Også på regionalt plan settes det en rekke premisser for kommunalt planarbeid. Den viktigste som kan trekkes fram her er Fylkesplanen "Østfold mot 2050". Andre eksempler kan være Østfoldpakke fase 2

## Føringer i kommunens egne planer

Enkelte er allerede nevnt under langsiktig arealstrategi: Kommuneplanens arealdel, sentrumsplan og bypakke Fredrikstad.

I tillegg kommer rusmiddelplan, plan for integrering (MIF), kommunal hovedplan for vann og avløp, utviklingsplan for Omsorg (herunder også demensplan og palliativ tiltaksplan), skolebruksplan.

Fullstendig referanseliste vil høre hjemme i prosjektplanen.

Av andre planbehov kan blant annet nevnes:

Kulturplan (er under arbeid)

Rullering av klimaplanen som forutsatt

Handlingsplan for strategisk støykartlegging i Fredrikstad kommune

Handlingsplan for bedre luftkvalitet i Fredrikstad kommune

Forvaltningsplan for vannregion Glomma

Folkehelseplaner

## 5. Ressursbehov

Kommuneplanarbeidet vil kreve en god del interne ressurser. I tillegg kommer kostnader forbundet med å holde informasjonsmøte, høringsmøte, arrangere to store samlinger, kunngjøring og opptrykk av planen med videre. Det er ønskelig med ekstern bistand til prosessedelse i de to samlingene, men dette er også et kostnadsspørsmål.

Det er viktig at medlemmene i kommuneplangruppen får frigjort tid til å arbeide fram kommuneplanen i tråd med den skisserte framdriftsplanen.

Det må avsettes midler til gjennomføring av planarbeidet i praksis, slik at det blir mulig å arrangere samråd, fortrinnsvis med eksternt innleid prosessbistand:

Eksterne kostnader (anslag)	Servering	Lokaler	Ressurs
Åpent informasjonsmøte for høring av planprogram	950	3 000	
Samråd	2 850	3 000	
Samråd	2 850	3 000	
Åpent informasjonsmøte for høring av plan	950	3 000	
Ekstern prosessedelse i to samråd			20 000
Opptrykking av statistikkgrunnlag, til samråd (200 eks)			15 000
Opptrykking, endelig plan 500 eks			25 000
<b>Sum</b>			<b>79 600</b>

*Vedlegg: Kommuneplangruppa:*

<b>Utdanning og oppvekst</b>	Kjersti Johansen
<b>Omsorg og sosiale tjenester</b>	Bjørn Størsrud
	Wenche Sydvold
<b>Regulering og tekniske tjenester</b>	Tom Arild Hodt
<b>Miljø og samfunnsutvikling</b>	Steinar Vingerhagen
	Bjørn Heidenstrøm
	Rolf Petter Heidenstrøm
	Gunnar Holme
	Rita Regbo
	Terje Tjernås
<b>Økonomi og organisasjonsutvikling</b>	Egil Olsen
<b>Leder</b>	Hege Marie Edvardsen