



FREDRIKSTAD KOMMUNE



Kunnskapsgrunnlag for planlegging i Fredrikstad

13.september 2026



Innhold

Innledning.....	2
Sammendrag	2
1 Befolkningsutviklingen 2025	3
1.1 Befolkningssammensetningen	3
1.2 Fruktbarhet.....	3
1.3 Flytting	4
1.4 Innvandrere i Fredrikstad: 137 ulike nasjonaliteter	4
1.5 Forventet befolkningsutvikling	6
2 Bærekraft i Fredrikstadsamfunnet	7
2.1 Sosial bærekraft.....	7
2.1.1: Sosial ulikhet og folkehelse	7
2.1.2: Kultur, idrett og frivillighet.....	10
2.2 Økonomisk bærekraft.....	12
2.2.1 Næringsutvikling og verdiskaping.....	12
2.2.2 Utenforskap	14
2.2.3 Kommuneorganisasjonens bærekraft.....	15
2.2.4 Teknisk infrastruktur og kommunalteknikk	16
2.3 Miljømessig bærekraft.....	17
2.3.1 Klima	17
2.3.2 Energi	19
2.3.3 Sirkulær økonomi.....	20
2.3.4 Areal	21
2.3.5 Støy og luftkvalitet	23
2.3.6 Natur	24
Vedlegg 1: Befolkningsprognose	26
Vedlegg 2: Helseteknologi.....	30

Innledning

Kunnskapsgrunnlaget gir et faktabasert bilde av Fredrikstadsamfunnet, som grunnlag for planlegging, vurderinger og prioriteringer.

Det gir en oversikt over befolkningen og sentrale utviklingstrekk innenfor de tre overordnede bærekraftsområdene:

- Sosial bærekraft
- Økonomisk bærekraft
- Miljømessig bærekraft

Kunnskapsgrunnlaget er dynamisk og oppdateres regelmessig med ny statistikk, forskning og lokale data. Det viser rammene kommunen planlegger innenfor.

Sammendrag

Kunnskapsgrunnlaget viser et samfunn i vekst, men også utviklingstrekk som utfordrer den sosiale, økonomiske og miljømessige bærekraften.

- Fredrikstad hadde 86 243 innbyggere ved inngangen til 2026. Veksten var den svakeste siden 2005. Fredrikstad har færre unge voksne enn landet, og 22,7 prosent av innbyggerne har innvandrerbakgrunn.
- Framskrivningene viser fortsatt vekst, men i lavere takt, til 93 735 innbyggere ved utgangen av 2038. Det blir særlig flere eldre, noe som øker behovet for helse- og omsorgstjenester. Samtidig forventes en vekst i antall barn i barnehagealder.
- Fredrikstad har store og vedvarende forskjeller i levekår. Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er høy, mens gjennomføringen i videregående opplæring har økt og ligger samlet over landsgjennomsnittet.
- Den økonomiske bærekraften utfordres av lav sysselsetting, omfattende og langvarig utenforskap, lav skatteinngang og økende utgiftsbehov. I 2025 var sysselsettingsandelen 61,9 prosent, mot 68,2 prosent nasjonalt.
- Flere eldre, mangel på helsepersonell, flere barn med omfattende og sammensatte behov og begrenset økonomisk handlingsrom utfordrer kommunens tjenester og kapasitet.
- Klimagassutslippene er redusert med 22,6 prosent siden 2016, men den årlige reduksjonstakten må tredobles for å nå klimamålet for 2030. Begrenset tilgang på grønn energi og kapasitet i strømmettet er barrierer for klimaomstilling og næringsutvikling.
- Øra industriområde er et nasjonalt viktig knutepunkt for sirkulær ressursutnyttelse.
- Arealutviklingen omfatter mål for transport og boligbygging og hensyn til jordvern og natur. Oslofjorden er i alvorlig miljøtilstand, og flere naturtyper og arter er utsatt.

1 Befolkningsutviklingen 2025

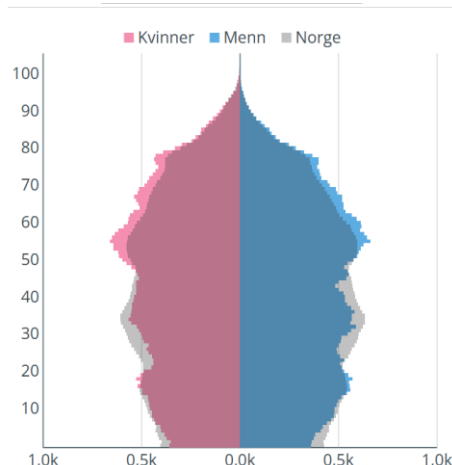
Den 1. januar 2026 hadde Fredrikstad 86 243 innbyggere. Det var 381 flere enn året før og den svakeste befolkningsveksten siden 2005. Befolkningsveksten i 2025 skyldtes netto tilflytting på 461 personer. I alt ble det født 717 barn. Samtidig døde det 86 flere personer enn det ble født. Samlet ga dette en vekst på 381 innbyggere.

Ved utgangen av andre kvartal 2026 hadde Fredrikstad 86 459 innbyggere. I første halvår flyttet 1 800 personer til kommunen, mens 1 617 flyttet ut. Nettoflyttingen var dermed 183 personer. I samme periode ble det født 391 barn, og fødselsoverskuddet var 33 personer.

1.1 Befolkningssammensetningen

Befolkningspyramiden viser aldersfordelingen, for en gitt tidsperiode. Her ser vi gjennomsnittet for perioden 2024–2026.

Figur 1: Antall innbyggere etter kjønn og alder i Fredrikstad (2024-2026). Skyggen viser hvordan fordelingen på kjønn og alder er i Norge. Kilde: Telemarksforskning.



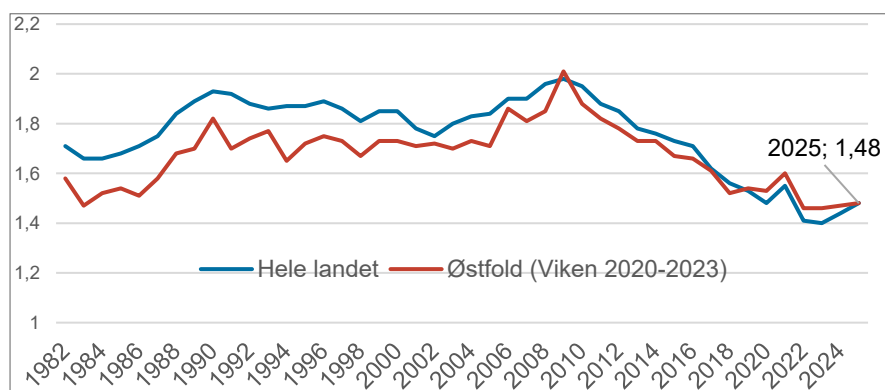
Fredrikstad har en høyere andel eldre, og en lavere andel unge voksne enn landet forøvrig.

Befolkningens sammensetning får betydning for antall fødte i kommunen. Færre kvinner i fruktbar alder er med på å trekke fødselstallene ned.

1.2 Fruktbarhet

SSB måler samlet fruktbarhet (SFT) som gjennomsnittet av antall barn hver kvinne får, i alderen 15–45 år.

Figur 2: Utviklingen i samlet fruktbarhet fra 1982 til 2025, for Østfold (Viken fra 2020) og for landet. Kilde: SSB.



I 2023 var det samlede fruktbarhetstallet det laveste som noen gang er målt i Norge: 1,40 barn per kvinne. I 2025 var fruktbarhetstallet 1,48 både i Østfold og i landet som helhet.

Gjennomsnittsalderen for førstegangsfødende har økt over mange år, men var uendret på 30,4 år i 2024 og 2025. Fruktbarhetstallet påvirkes også av når kvinner får barn. Dersom flere velger å få barn senere i livet, kan det samlede antallet barn per kvinne bli høyere enn det de årlige tallene viser.

Statistikk for hele den fruktbare perioden viser også en nedgang over tid. Kvinner født i 1979 fikk i gjennomsnitt 1,9 barn. For kvinner født før 1970 var tallet over 2 barn per kvinne.

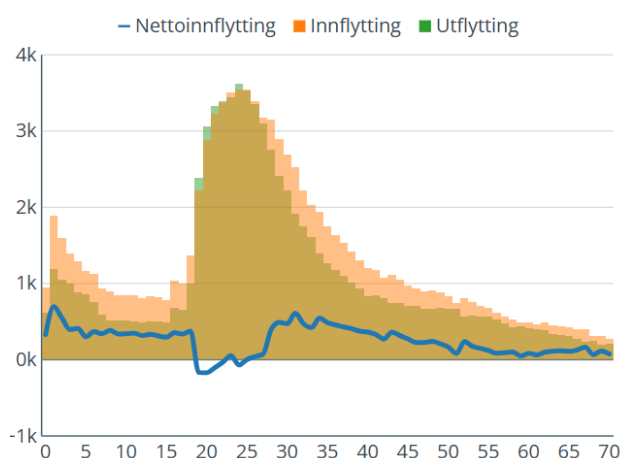
1.3 Flytting

Befolkningsveksten i Fredrikstad er drevet av tilflytting, både fra utlandet og fra andre kommuner. De største flyttebevegelsene til og fra Fredrikstad er mellom Fredrikstad og Sarpsborg, fulgt av flyttinger til og fra Oslo, Halden og Moss.

I 2025 flyttet 4 250 personer til Fredrikstad, mens 3 789 flyttet ut. Nettoflyttingen var dermed 461 personer.

Innvandringen fra Ukraina bidro til høyere befolkningsvekst i 2022 og 2023. I 2025 sank antallet ukrainere i Fredrikstad med 88 personer. Fredrikstad har bosatt færre ukrainere enn landet sett i forhold til folketallet.

Figur 3: Inn- og utflytting og nettoflytting etter alder til Fredrikstad i perioden 2000-2025. Antall personer. Kilde: Telemarksforskning.



De fleste som flytter til eller fra Fredrikstad er mellom 20 og 30 år. Ser vi bare på flytting mellom norske kommuner, taper Fredrikstad innbyggere i alderen 20–25 år, men har netto tilflytting i de øvrige aldersgruppene.

Nettoinnvandringen har bidratt til en yngre befolkningssammensetning, fordi de fleste som innvandrer er barn eller unge voksne.

Fredrikstad har også netto tilflytting av eldre (60+). Etter toppårene 2020 og 2021 gikk nettoflyttingen i denne aldersgruppen ned, men økte igjen i 2025 til 113 personer. Det kan tyde på en ny vekst i tilflyttingen blant eldre.

1.4 Innvandrere i Fredrikstad: 137 ulike nasjonaliteter

Ved inngangen til 2026 hadde 19 598 personer i Fredrikstad innvandrerbakgrunn¹. Det tilsvarer 22,7 prosent av befolkningen, mot 21,8 prosent på landsbasis.

Veksten i denne gruppen sto for 88,5 prosent av befolkningsveksten i kommunen i 2025.

¹ Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre

Figur 4: Befolkningsutviklingen 2015-2026, Fredrikstad. Innvandrerbefolkningen og norskfødte med innvandrerforeldre, og befolkningen for øvrig. Kilde: SSB.

Fredrikstad har en høyere andel innbyggere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Sør-Amerika og Europa utenfor EU/EFTA enn landet som helhet. Denne gruppen utgjør 16,5 prosent av befolkningen i Fredrikstad, mot 13,7 prosent på landsbasis.

I 2025 var det registrert innbyggere med bakgrunn fra 137 ulike nasjoner i Fredrikstad. Tabellen under viser de 20 største gruppene.

Tabell 1: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Fredrikstad. De 20 største nasjonalitetene. Kilde: SSB.

Irak	2 450
Somalia	1 820
Syria	1 699
Polen	1 618
Kosovo	919
Sverige	799
Bosnia-Hercegovina	679
Iran	648
Afghanistan	573
Ukraina	544
Litauen	468
Eritrea	442
Russland	343
Thailand	339
Tyskland	326
Serbia	299
Filippinene	292
Danmark	279
Pakistan	201
Vietnam	198

Den største innvandrerguppen i Fredrikstad har bakgrunn fra Irak (2 450 personer). Deretter følger Somalia (1 820), Syria (1 699) og Polen (1 618).

Det er også en betydelig gruppe med bakgrunn fra våre nordiske naboland. Til sammen 1 356 personer har bakgrunn fra Sverige, Danmark, Finland og Island.

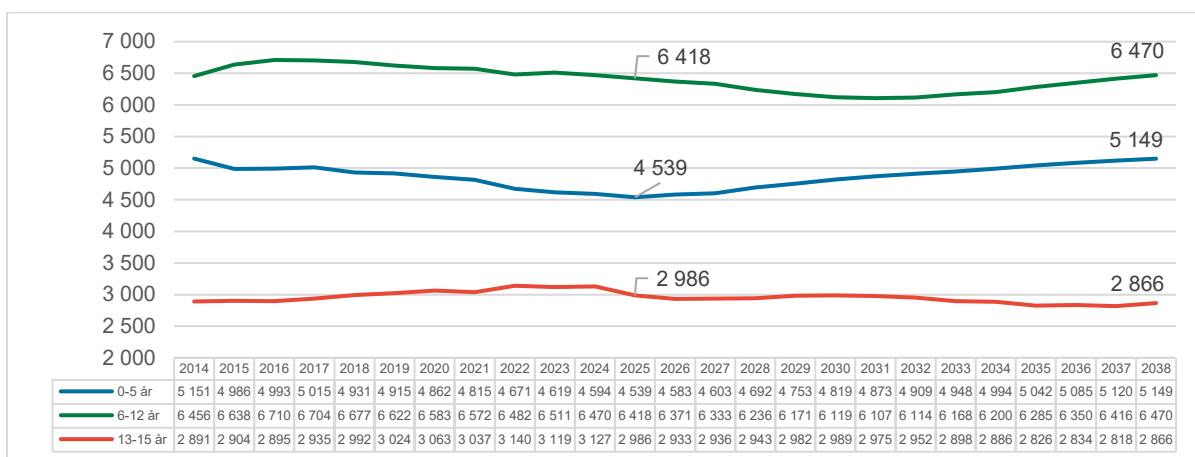
1.5 Forventet befolkningsutvikling

Befolkningsframskrivingene viser at folketallet i Fredrikstad vil fortsette å øke i årene framover, men med lavere veksttakt enn tidligere. Antallet innbyggere over 65 år øker betydelig, samtidig som det blir flere barn i barnehagealder. Ved utgangen av 2038 er folketallet framskrevet til 93 735 innbyggere.

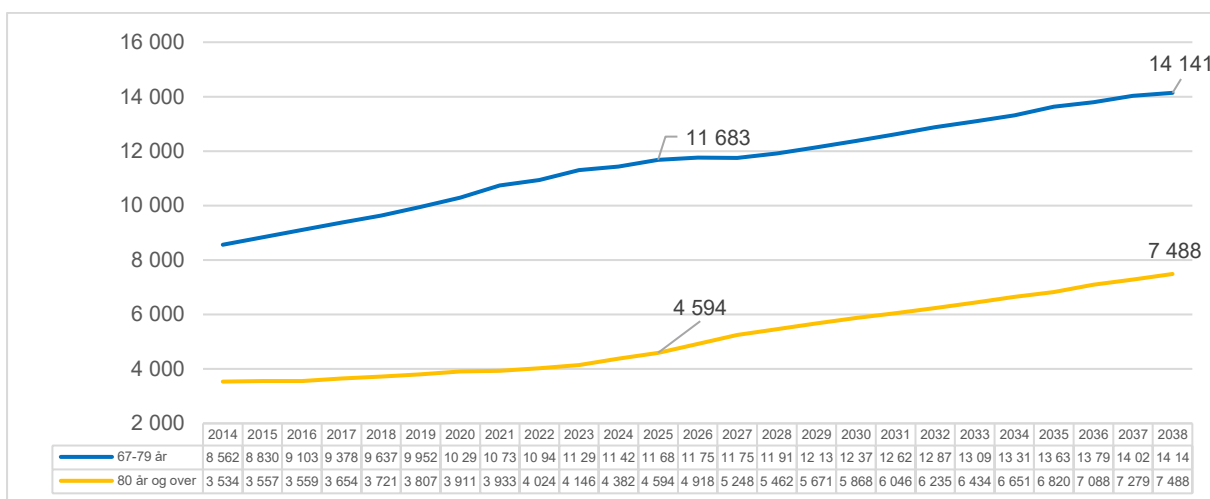
Utviklingen vil påvirke kommunens behov for tjenester innen helse og omsorg, barnehage og oppvekst.

Befolkningsframskrivninger er usikre. Utviklingen vil blant annet avhenge av flytting, innvandring, fødselstall og levealder. Flere detaljer og nærmere omtale av forutsetningene finnes i vedlegg.

Figur 5: Antall barn og unge i Fredrikstad 2014–2038, statistikk og prognose. Alle tall er per 31.12. Kilde: KOMPAS/SSB.



Figur 6: Antall personer 67 år og over i Fredrikstad 2014-2038, statistikk og prognose. Alle tall er per 31.12. Kilde: KOMPAS/SSB.



2 Bærekraft i Fredrikstadsamfunnet

I dette kapitlet presenteres status på de tre overordnede bærekraftsområdene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft (inkludert klima).

2.1 Sosial bærekraft

Sosial bærekraft handler om befolkningens helse og levekår. Dette kapitlet omtaler folkehelse, sosial ulikhet, forebygging og helsetjenester, i tillegg til betydningen av kultur, idrett og frivillighet.

2.1.1: Sosial ulikhet og folkehelse

Folkehelse og sosial ulikhet er sentrale temaer innen sosial bærekraft. Sosial ulikhet i helse er et overordnet perspektiv i alt kommunen gjør, både i planlegging, drift og gjennom særskilte tiltak.

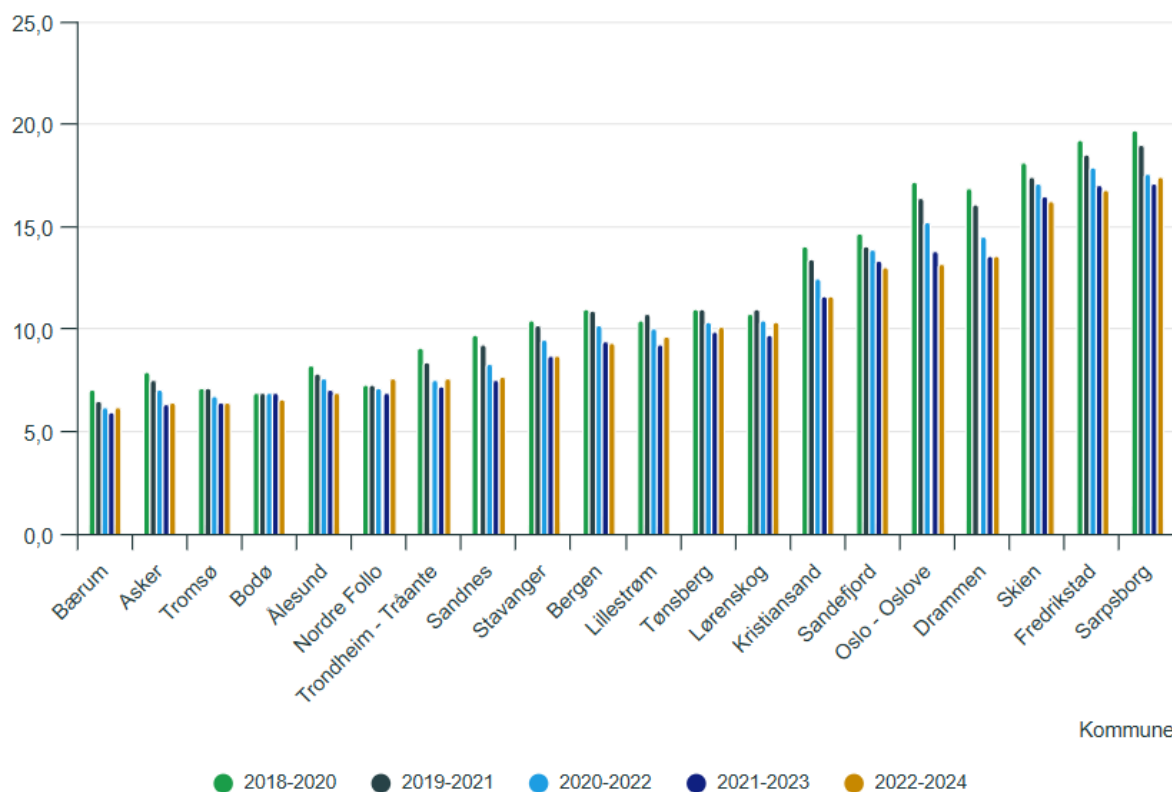
Kommunens levekårskartlegging fra 2024 (med tallgrunnlag fra 2022) viser fortsatt store utfordringer knyttet til sosial bærekraft i Fredrikstad. Inntektsforskjellene har aldri vært større. Det samme gjelder forskjellene i andelen innbyggere med høyere utdanning. Andelen barn som lever i lavinntektshusholdninger har gått ned både for kommunen samlet og i de fleste områdene. Likevel er det fortsatt syv områder i Fredrikstad der mer enn 30 prosent av barna lever i lavinntektshusholdninger.

Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lav inntekt har gått ned både i Fredrikstad og på landsbasis. Unntaket er 2025, da andelen økte nasjonalt. Dette henger sammen med at mange ukrainske flyktninger da hadde bodd i landet i mer enn tre år.

Nedgangen de siste årene henger blant annet sammen med økt barnetrygd og endringer i beregningsgrunnlaget for økonomisk sosialhjelp. Endringene har ført til at flere familier mottar sosialhjelp, noe som midlertidig løfter enkelte familier over lavinntektsgrensen.

Til tross for en nedgang fra 17 til 16,8 prosent i perioden 2022–2024, er andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lav inntekt fortsatt høy. Til sammenligning var andelen 10,2 prosent på landsbasis.

Figur 7: Barn under 18 år med vedvarende lav husholdningsinntekt (EU60), utvalgte kommuner¹, 2018–2020 til 2022–2024. Prosent. Kilde: SSB.



¹ De 20 største kommunene ut fra antall barn i populasjonen 2022-2024

En annen viktig indikator for sosial bærekraft er andelen som fullfører videregående opplæring. Gjennomføringsgraden har økt i Fredrikstad de siste årene. Ved siste måling fullførte 83 prosent med studie- eller yrkeskompetanse innen fem eller seks år, mot 85 prosent året før. Tilsvarende andel for hele landet var 82 prosent.

Gjennomføringsgraden er også høyere enn landsgjennomsnittet blant innvandrere. Ved siste måling fullførte 69 prosent i Fredrikstad, mot 65 prosent på landsbasis. Ser vi på gjennomsnittet for perioden 2022–2024, fullførte 74 prosent av innvandrerne i Fredrikstad videregående opplæring, mot 66 prosent på landsbasis.

Også blant norskfødte med innvandrerforeldre er gjennomføringsgraden høyere enn i landet som helhet. I perioden 2022–2024 fullførte 88 prosent i Fredrikstad, mot 82 prosent nasjonalt.

Gjennomføringsgraden varierer med foreldrenes utdanningsnivå. Det er flest som fullfører når foreldrene har høyere utdanning. I perioden 2022–2024 var andelen 90 prosent både i Fredrikstad og på landsbasis.

Blant ungdom med foreldre som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, er gjennomføringsgraden høyere i Fredrikstad enn i landet som helhet. Fredrikstad lå under landsgjennomsnittet fram til 2017, men har ligget over siden 2018. I perioden 2022–2024 fullførte 67 prosent i Fredrikstad, mot 63 prosent nasjonalt.

Dette er særlig viktig for Fredrikstad, fordi en større andel av befolkningen har grunnskole som høyeste fullførte utdanning enn i landet som helhet. Andelen er 26,8 prosent i Fredrikstad, mot 23,1 prosent nasjonalt.

Folkehelseundersøkelsen i Østfold

Folkehelseundersøkelsen i Østfold fra 2025 utfyller bildet fra levokårskartleggingen og folkehelseoversikten. Nesten 96 prosent av deltakerne i Fredrikstad svarte at de trives i stor eller noen grad i nærmiljøet sitt. Nærmere 90 prosent oppga god tilgang til natur og grøntarealer, og 80 prosent var fornøyd med kulturtilbudet. Samtidig svarte nærmere 30 prosent at det var forholdsvis eller svært vanskelig å få pengene til å strekke til i det daglige, mot 21 prosent i 2021. Videre oppga 18 prosent psykiske plager, en økning på 3,7 prosentpoeng siden 2021. De yngste aldersgruppene skiller seg negativt ut når det gjelder psykisk helse, ensomhet og tilfredshet med livet, mens framtidstro viser et motsatt mønster.

Folkehelseoversikten viser også at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine, og opplever god tilgang til blant annet idrettstilbud, kulturtilbud og natur- og friluftsområder. Dette er positive forhold som gir et godt grunnlag for videre utvikling.

Undersøkelsen hadde en svarprosent på 37,3 prosent i Fredrikstad. Personer med høyere utdanning er overrepresentert blant deltakerne, mens personer med grunnskoleutdanning, personer utenfor arbeidslivet, leietakere og personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert. Resultatene må derfor tolkes med dette forbeholdet.

Levekårskartleggingen og folkehelseoversikten utfyller hverandre. Sammen gir de et helhetsbilde av kommunen og viser at sosial ulikhet i helse, levokårsutfordringer og opphopning av dette i noen områder, er blant kommunens største samfunnsutfordringer.

Oppsummert kan det trekkes fram at:

- Det er store forskjeller i levokår innad i kommunen. Forskjellene er relativt stabile over tid.
- Svært høy andel barn i lavinntektshusholdninger.
- Høy andel uføre.
- Økt gjennomføring i videregående opplæring, men store forskjeller mellom grupper.
- Innbyggerne er i stor grad fornøyd med lokalmiljøet sitt.
- Ungdomsskoleelever opplever utfordringer med mistrivsel og vansker med å passe inn.
- Det er en høyere forekomst enn landsgjennomsnitt og fylkesgjennomsnitt av en rekke sykdommer som kan relateres til livsstil og helserelatert atferd.

Den samlede utviklingen peker mot utfordringer knyttet til både sosial og økonomisk bærekraft i Fredrikstad. Levokår og folkehelse påvirkes av forhold som utvikles over lang tid, og som berører flere sektorer og samfunnsområder. Utviklingen formes i et samspill mellom offentlige tjenester, frivillighet, næringsliv og lokalsamfunn.

Befolkningsutvikling og helse- og omsorgstjenester

Fredrikstad står, i likhet med de fleste av landets kommuner, overfor en utvikling med flere eldre innbyggere og økende behov for helse- og omsorgstjenester. Samtidig vil utviklingen i demens og mangel på helsepersonell påvirke kapasitet og oppgavefordeling i tjenestene.

Kommunens inntektsutvikling og framtidige tjenestebehov kan gi økt press på de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Aktuelle nasjonale kunnskapsgrunnlag og føringer

Flere nasjonale planer, meldinger og utredninger peker på de samme utfordringene som Fredrikstad står overfor. Dette gjelder blant annet flere eldre, økende behov for helse- og omsorgstjenester, mangel på helsepersonell, behov for prioriteringer i tjenestene og betydningen av forebygging. Perspektivmeldingen, Nasjonal helse- og samhandlingsplan

2024–2027, Helsepersonellplan 2040 og flere offentlige utredninger peker på at utviklingen vil utfordre både kommuneøkonomien og tilgangen på arbeidskraft i årene framover².

Forebygging blant eldre

Forebygging blant eldre handler om livskvalitet, helse og gode leveår. Forebygging blant eldre reduserer ikke nødvendigvis presset på helse- og omsorgstjenestene, særlig ikke i kommunene. Formålet er først og fremst å bidra til flere gode leveår.

Kommunens ressurser og muligheter til å arbeide med brede helsefremmende og forebyggende tiltak kan ha betydning for innbyggernes helse og for framtidige behov for helse- og omsorgstjenester.

Fastleger

De fleste fastleger har kommunale oppgaver som helsestasjonslege, skolelege eller tilsynslege på sykehjem. Kommunens fastleger treffer innbyggerne fra vugge til grav og samhandler med hele kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Fastlegen er navet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. De fleste som kommer til fastlegen, blir behandlet hos fastlegen.

Fredrikstad hadde i 2024 flest fastlegekonsultasjoner blant ASSS-kommunene, med 771 konsultasjoner per 1 000 innbyggere. Gjennomsnittet for ASSS-kommunene var 746, mens laveste registrerte nivå var 714. Indikatoren sier noe om bruken av fastlegetjenesten og kan ses i sammenheng med både helsetilstand, tilgjengelighet til tjenesten og belastning på primærhelsetjenesten. Alle innbyggere i Fredrikstad hadde fastlege i 2025.

2.1.2. Kultur, idrett og frivillighet

Kultur, idrett og frivillighet gir muligheter for deltakelse, fellesskap og aktivitet. De bidrar til livskvalitet, tilhørighet og mestring i hverdagen. Fredrikstad har betydelige levekårsutfordringer og store forskjeller mellom områder. Samtidig rapporterer innbyggerne høy tilfredshet med lokalmiljøet og god tilgang til kultur-, idretts- og friluftstilbud.

Kultur

Kulturlivet bidrar til fellesskap, identitet og læring, og gir møteplasser som senker terskelen for deltakelse. Kulturtilbud kan bidra til sosial inkludering ved å være tilgjengelige for mange og uavhengige av kommersielle interesser.

² Ny nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester ble lansert av Helsedirektoratet i 2025. Det er vedtatt at de skal legges til grunn som overordnede kriterier for prioritering i Fredrikstad kommunes helse- og omsorgstjenester.

Relevante nasjonale kunnskapsgrunnlag og føringer omfatter blant annet:

- [Perspektivmeldingen 2024 – Regjeringen.no](#)
- [Demensplan 2025 – Et mer demensvennlig samfunn](#)
- [NOU 2025: 8 Folkehelse – verdier, kunnskap og prioritering](#)
- [NOU 2023:4 Tid for handling](#)
- [Meldt. St. 9 Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024- 2027](#)
- [NOU 2026:6 Den nye velferdskommunen, 28. mai 2026](#)
- [Meld. St. 11 Helsepersonellplan 2040](#)
- [NOU 2026: 10 Fellesskolen – Bærebjelken i framtidens samfunn](#)

Det er viktig å følge med på hvem som bruker kulturtilbudene, og om det er systematiske forskjeller mellom grupper eller områder. Slike forskjeller kan blant annet være knyttet til inntekt, utdanning eller hvor folk bor.

Den nye kulturloven tydeliggjør kommunenes ansvar for å ha oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet som grunnlag for planlegging³. Kultur skal inngå tydelig i kommunale planer, og mål og strategier skal bygge på tilgjengelig kunnskap.

Kultur har betydning for flere sider av bærekraftig utvikling. Deltakelse i kulturaktiviteter henger sammen med helse, læring og livskvalitet, særlig for barn, unge og eldre. Kultur bidrar også til møteplasser, frivillig engasjement og lokal sysselsetting. Kulturarenaer som bibliotek og kulturhus inngår i arbeidet med klima, byutvikling og demokratisk deltagelse.

Kulturskolen er en viktig inngang til kunst og kultur for barn og unge. Deltakelsen sier noe om tilgjengelighet, sosial utjevning og muligheten til å oppleve læring, mestring og tilhørighet. Deltakelsen er vanligvis lavere blant barn og unge fra familier med lavere inntekt og utdanning.

Idrett og fysisk aktivitet

Idrett og fysisk aktivitet har betydning for helse, trivsel og sosial deltagelse. Fredrikstad har høyere forekomst enn landsgjennomsnittet av flere livsstilsrelaterte helseutfordringer. Fysisk aktivitet kan bidra til mestring, tilhørighet og gode nærmiljø. Det er derfor viktig å følge utviklingen i aktivitetsnivået over tid og se om det er forskjeller mellom grupper eller områder.

Tilgang til anlegg, nærmiljøarenaer og organiserte tilbud for barn og unge kan påvirke både aktivitetsnivå og sosial deltagelse.

Fredrikstad kommune gjennomførte en omfattende kartlegging av fysisk aktivitet i 2022. Undersøkelsen viser at kommunen har et aktivt idrettsliv, men ønsker å få «flere mennesker, mer aktive, enda oftere» i tråd med nasjonale anbefalinger. Rapporten viser at mange innbyggere er fysisk aktive, men at aktivitetsnivået varierer betydelig mellom aldersgrupper, utdanningsnivå og geografiske områder.

Frivillighet

Frivilligheten er en viktig ressurs i lokalsamfunnsutviklingen og bidrar til aktivitet, støtte og engasjement i mange deler av befolkningen. Frivillige organisasjoner, lag og foreninger skaper møteplasser og bidrar til å mobilisere lokale ressurser. Rekruttering, kapasitet og geografiske forskjeller i deltagelse er forhold som kan påvirke frivillighetens bærekraft over tid.

Tilgangen på data er begrenset, men enkelte indikatorer kan gi informasjon om utviklingstrekk, deltagelse og geografiske variasjoner.

Fredrikstad vedtok en frivillighetsstrategi i 2024. Den viser blant annet at frivilligheten er bred, men ulikt fordelt mellom områder og felt. Frivillighetsstrategien løfter fram behov for bedre kartlegging og samhandling mellom kommunen og frivilligheten.

Nasjonalt utførte nordmenn frivillig arbeid tilsvarende nær 200 milliarder kroner i 2022–2023, og kunst, kultur og idrett er blant områdene med størst frivillig innsats.

Frivilligheten er en viktig ressurs, men er også sårbar for utfordringer knyttet til rekruttering og kapasitet. En stabil eller økende frivillig innsats i Fredrikstad vil styrke lokalsamfunn,

³ Det finnes foreløpig ikke standardisert veiledningsmaterieell for kommunene

møteplasser og inkluderingsarbeid. En nedgang, eller store geografiske forskjeller, kan indikere økt sårbarhet og behov for målrettet støtte.

2.2 Økonomisk bærekraft

Fredrikstad har svært høy andel barn i lavinntekt og vedvarende lavinntekt, og store geografiske forskjeller i levekår. Tilknytning til arbeidslivet er viktig for både kommunens økonomiske og sosiale bærekraft. Høy sysselsetting bidrar til mindre økonomiske forskjeller, høyere skatteinntekter til kommunen og bedre folkehelse.

Veksten i antall sysselsatte har over tid vært svakere enn befolkningsveksten, noe som utfordrer bærekraften på lengre sikt.

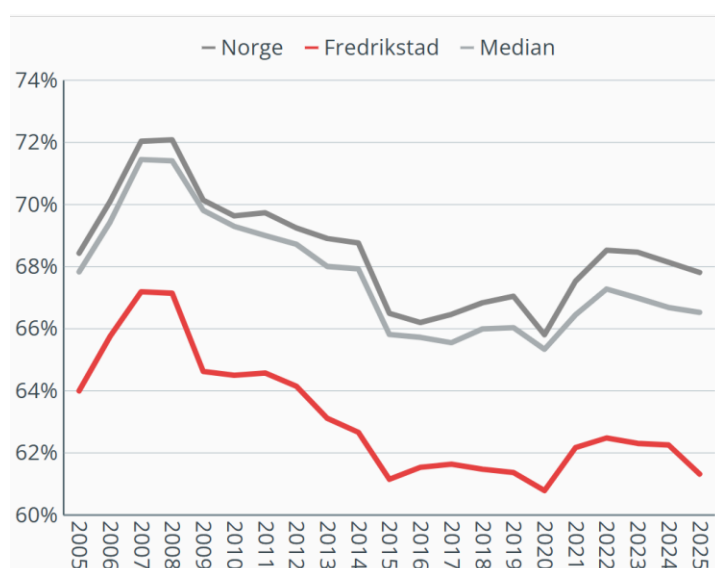
2.2.1 Næringsutvikling og verdiskaping

Økonomisk bærekraft handler ikke bare om sysselsetting og kommuneøkonomi, men også om samfunnets evne til å skape verdier, arbeidsplasser og inntekter over tid. Næringslivets verdiskaping danner grunnlaget for lønninger, investeringer, skatteinntekter og finansiering av velferdstjenester.

Arbeidsmarkedet i Fredrikstad går utover kommunegrensene, slik det er for mange kommuner. Sysselsatte etter bosted er derfor en viktig indikator for Fredrikstadsamfunnet. Den viser hvor mange av Fredrikstads innbyggere i yrkesaktiv alder (15-74 år) som er sysselsatt – uavhengig av hvor arbeidsplassen ligger.

Fredrikstad har hatt lavere sysselsettingsandel enn landsgjennomsnittet i alle år siden 2004, og avstanden til landsgjennomsnittet har økt. Ved utgangen av 2025 var sysselsettingsandelen 61,9 prosent i Fredrikstad, mot 68,2 prosent i landet. Sysselsettingsandelen i Fredrikstad er lavere enn landsgjennomsnittet også når det korrigeres for alders- og kjønns sammensetningen.

Figur 8: Prosentvis andel sysselsatte i befolkningen mellom 15 og 74 år i Fredrikstad og Norge, og medianverdien for kommunene. Kilde: Telemarksforskning, regional analyse.



Arbeidsledigheten i Fredrikstad har vært relativt stabil gjennom 2026. Ifølge NAV var 3,1 prosent av arbeidsstyrken registrert som helt ledige i juli 2026, tilsvarende 1 294 personer.

Fredrikstad er en del av et regionalt arbeidsmarked. Andelen sysselsatte bosatt i Fredrikstad som pendler ut av kommunen, økte fra 25 prosent i 2000 til 41 prosent i 2025. I 2025 var det 5 740 flere som pendlet ut fra Fredrikstad enn inn. Utviklingen viser at arbeidsmarkedet i Fredrikstad er blitt stadig mer integrert med arbeidsmarkedet utenfor kommunen. Sarpsborg er den klart viktigste kommunen for pendling både til og fra Fredrikstad. Det var også betydelig utpendling til Oslo og Moss.

Regional analyse viser en positiv sammenheng mellom arbeidsplassvekst og flytting. Sammenhengen er tydeligere når utviklingen vurderes over lengre perioder og på regionnivå enn når enkeltkommuner og enkeltår vurderes. Arbeidsplassutviklingen både i egen kommune og i kommuner det pendles til, har derfor betydning for flyttingen til Fredrikstad.

Tilgangen på arbeidskraft vil påvirkes av den demografiske utviklingen. Fredrikstad har flere sysselsatte bosatt i kommunen enn arbeidsplasser lokalisert i kommunen.

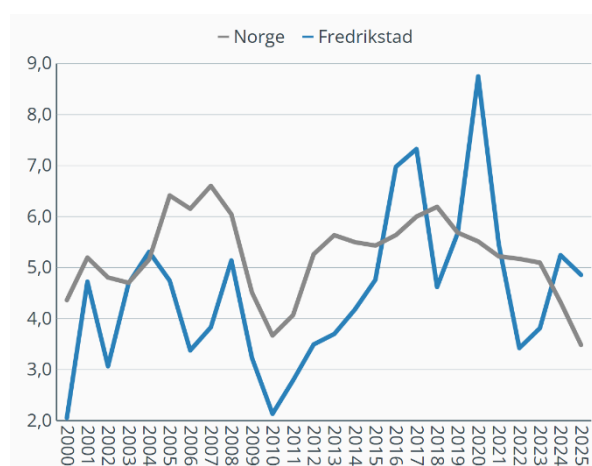
Tilgang på arbeidskraft og kompetanse blir stadig viktigere for næringslivets utvikling. Samtidig som andelen eldre øker, øker behovet for kompetanse innen blant annet helse, teknologi, grønn omstilling og kunnskapsintensive tjenester. Evnen til å tiltrekke, utvikle og beholde arbeidskraft vil ha stor betydning for framtidig verdiskaping og sysselsetting.

Boligmarkedet

Bolig er en grunnleggende forutsetning for helse, trygghet og deltakelse, og er derfor tett knyttet til sosial bærekraft og levekårsutvikling. "Bolig og arbeid" er ett av innsatsområdene i kommunedelplanen for folkehelse og levekår.

Boligbygging, befolkningsvekst og bostedsattraktivitet henger sammen, men årsaksforholdene er ikke entydige. Et attraktivt sted kan tiltrekke seg innbyggere og skape grunnlag for boligbygging. Samtidig kan tilgang på boliger bidra til at flere kan flytte til kommunen. Regional analyse viser at det er en tydelig statistisk sammenheng mellom boligbygging og bostedsattraktivitet, særlig i pressområder med forventet befolkningsvekst.

Figur 9: Antall fullførte boliger per 1 000 innbyggere i Fredrikstad og Norge. Kilde: Telemarksforskning.



Fredrikstad har hatt lavere boligbyggingstakt enn landsgjennomsnittet i de fleste årene etter 2000. De siste årene har utviklingen vært sterkere.

I 2025 ble det ferdigstilt 417 boliger i Fredrikstad, tilsvarende 4,9 boliger per 1000 innbyggere. Det var høyere enn landsgjennomsnittet på 3,5 boliger per 1000 innbyggere. Fredrikstad har hatt høyere boligbyggingstakt enn landet i årene 2016, 2017, 2024 og 2025.

Boligbyggingen har de siste årene bidratt positivt til kommunens bostedsattraktivitet, ifølge Telemarksforskning.

Boligprisene i Fredrikstad ligger over landsgjennomsnittet. Målt som gjennomsnittlig kvadratmeterpris for eneboliger økte prisnivået relativt til landet fram til 2022. Da var boligprisene i Fredrikstad 112 prosent av landsgjennomsnittet. Etter dette har de relative

boligprisene falt noe. I 2025 var boligprisene i Fredrikstad 107 prosent av landsgjennomsnittet.

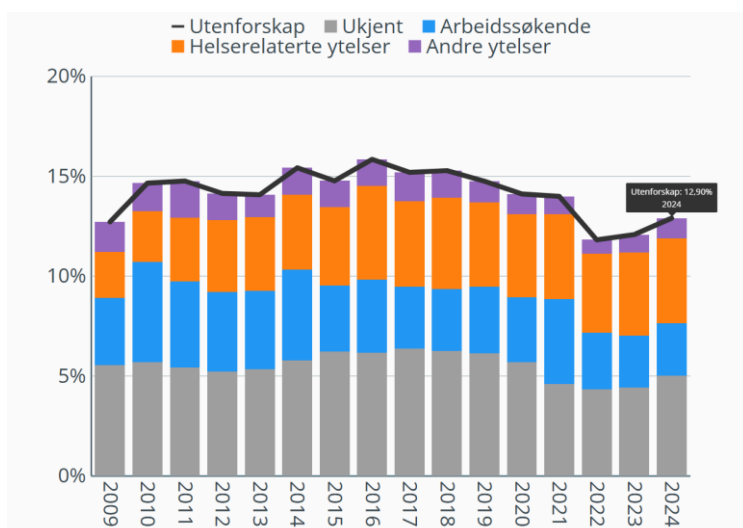
Sykepleierindeksen viser hvor stor andel av de omsatte boligene en enslig sykepleier kan kjøpe. I Fredrikstad var andelen 39 prosent i 2025, ifølge Eiendom Norge. Tilgjengeligheten i boligmarkedet har betydning for kommunens og næringslivets mulighet til å tiltrekke og beholde arbeidskraft.

Sammen med utviklingen i sysselsetting, arbeidsplasser og befolkning gir boligbyggingen, boligprisene og tilgjengeligheten i boligmarkedet et viktig bilde av de langsiktige rammebetingelsene for økonomisk bærekraft i Fredrikstad.

2.2.2 Utenforskap

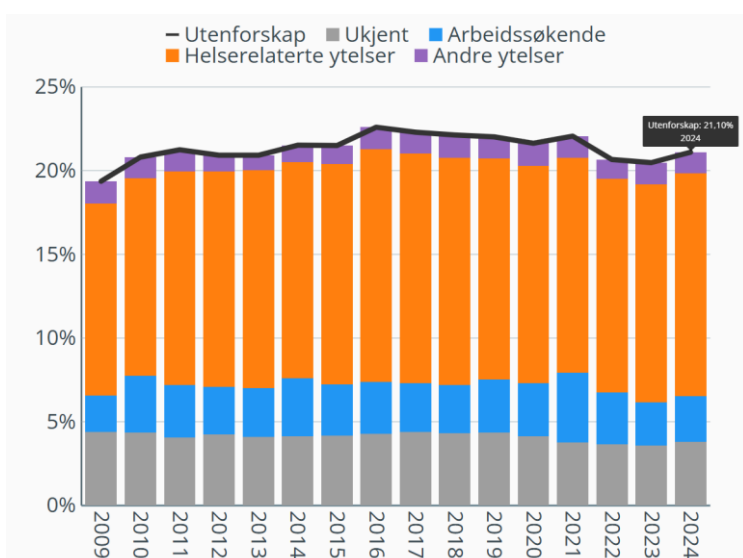
I 2024 stod nær 1 800 unge i alderen 15 – 29 år utenfor arbeid og ordinær utdanning i Fredrikstad. Dette tilsvarer 12,9 prosent av aldersgruppen. Andelen gikk ned fra midten av 2010-tallet, men har økt noe igjen de siste årene.

Figur 10: Personer i ulike underkategorier av utenforskap i Fredrikstad, 15-29 år. Kilde: Telemarksforskning.



Selv om utenforskapet er høyere i de eldre aldersgruppene, omfatter det nær 1 800 unge voksne i Fredrikstad.

Figur 11: Personer i ulike underkategorier av utenforskap i Fredrikstad, 15-66 år. Kilde: Telemarksforskning.



I aldersgruppen 15 – 66 år omfattet utenforskapet 11 691 personer i 2024, tilsvarende 21,1 prosent av befolkningen.

Andelen er høyere enn landsgjennomsnittet i alle aldersgrupper.

To av tre personer i utenforskap hadde vært utenfor arbeid og utdanning i minst to år, noe som viser at en stor del av utenforskapet er langvarig.

2.2.3 Kommuneorganisasjonens bærekraft

Fredrikstad kommune har langt lavere skatteinngang og bruttoinntekt per innbygger enn landet. Nivået har vært stabilt de senere årene. Kommunen kompenseres delvis gjennom inntektssystemet, men overføringene tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til kommunens utfordringer, særlig innen levekår. Kommuneøkonomien har vært under sterkt press, og en rekke innsparingstiltak er satt i verk.

Utfordringer med budsjettstyring og redusert økonomisk handlingsrom forsterkes av økende sosiale forskjeller.

Press på oppveksttjenestene

Oppveksttjenestene er under stort press. Høye levekårsutfordringer, flere barn med omfattende og sammensatte behov og store variasjoner i behovet for tilrettelegging skaper et vedvarende press på mange av tjenestene.

Barnevernsreformen, stortingsmeldingen *Tro på framtida – uansett bakgrunn* og nasjonale krav til tidlig innsats, forebygging, internkontroll og tverrfaglig samarbeid stiller tydelige forventninger til kommunene. Dette viser behovet for en robust kommuneorganisasjon, med sterke grunnleggende tjenester og samarbeid på tvers av fagområder og sektorer.

Utgiftene til helsetjenester vokser

KS' demografimodell, basert på beregninger fra Teknisk beregningsutvalg (TBU), viser at Fredrikstad vil få en betydelig økning i utgiftsbehovet innen pleie og omsorg og kommunehelse i årene 2026–2029.

Veksten drives særlig av en aldrende befolkning, endrede forventninger til tjenestene og mer komplekse pasient- og brukerforløp på tvers av fagområder og forvaltningsnivåer.

Beregningene viser en årlig økning i utgiftsbehovet til pleie og omsorg på mellom 62 og 79 millioner kroner⁴. For kommunehelse øker utgiftsbehovet med 5–6 millioner kroner per år.

Ansatte i helse- og omsorgstjenester, oppgavedeling og kompetanse

Helsepersonellkommisjonen og Perspektivmeldingen viser til et stramt arbeidsmarked framover. Nasjonalt anslås det at helse- og omsorgssektoren vil trenge over 180 000 flere ansatte innen 2060. Helsepersonellet er helse- og omsorgstjenestens ryggrad.

Bedre oppgavedeling kan bidra til at fagfolk brukes mer effektivt, styrke det tverrfaglige samarbeidet og gi mer robuste fagmiljøer. WHO definerer oppgavedeling som en «rasjonell omfordeling av oppgaver blant helsepersonell», med mål om bedre dekning og bedre bruk av tilgjengelige ressurser. Dette krever at kommunen har oversikt over tjenestebehovene og hvilken kompetanse og bemanning som trengs i dag og i framtiden.

Helseteknologi

Helseteknologi omfatter velferdsteknologi og e-helse. Begrepet dekker teknologiske metoder, materialer og utstyr som brukes i planlegging, organisering, gjennomføring, dokumentasjon, evaluering, ledelse og videreutvikling av kunnskapsbasert helsehjelp. Helsehjelp omfatter også tiltak rettet mot befolkningen, annen forebygging og egenomsorg.

⁴ Kilde: TBU. Pleie- og omsorg. Utgiftsbehovet øker med:

- ca. 62 mill. kr i 2026
- ca. 75 mill. kr i 2027
- ca. 79 mill. kr i 2028
- ca. 65 mill. kr i 2029

Helseteknologi er et viktig satsingsområde for å løse kommunens oppgaver på en mindre ressurskrevende måte. Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 legger vekt på kommunenes ansvar for digitalisering av helse- og velferdstjenestene.

Bystyret vedtok 14. juni 2024 Strategi for helseteknologi. Digitalt førstevalg⁵.

Helseteknologi gir kommunen muligheter til å omstille tjenestene. Samtidig viser undersøkelser at innføring av helse- og velferdsteknologi ikke nødvendigvis gir innsparinger i driften. Det er derfor viktig å følge med på om teknologien faktisk gir økt trygghet, kvalitet og mestring for innbyggerne.

Kommunens løsninger omfatter trygghetsalarm og lokaliseringsteknologi, elektronisk medisineringsstøtte og digitalt tilsyn. Se vedlegg 2 for flere detaljer.

2.2.4 Teknisk infrastruktur og kommunalteknikk

Kommunens tekniske infrastruktur – bygg, vei- og mobilitetssystem, vann- og avløpsnett samt nærmiljøanlegg – utgjør en vesentlig del av kommunens økonomiske grunnlag.

Investeringer, vedlikehold og drift påvirker tjenestekvalitet, samfunnssikkerhet og økonomisk risiko over tid. Tilstanden på infrastrukturen gir et bilde av kommunens evne til å forvalte verdier langsiktig og kostnadseffektivt.

Kommunale bygg

God tilstand i skoler, barnehager, helsebygg og andre formålsbygg er avgjørende for sikker drift og stabile tjenesteleveranser.

Nasjonale kartlegginger viser et betydelig vedlikeholdsetterslep i norske kommuner, og samme utvikling er relevant for Fredrikstad. En landsdekkende kartlegging fra 2025 viser at om lag 35 % av kommunale bygg i Norge er vurdert som utilfredsstillende eller i dårlig tilstand. Dette illustrerer omfanget av utfordringsbildet også lokalt.

Vei, mobilitet og transportinfrastruktur

Kommunen drifter et omfattende veinett og infrastruktur for myke trafikanter. I 2026 omfatter dette omtrent 460 km kommunal kjørevei og rundt 115 km gang- og sykkelveier.

De siste årene er det gjennomført tiltak som har styrket tilgjengelighet og sikkerhet for gående og syklende, men deler av veinettet har fortsatt behov for fornyelse og forbedret drenering for å tåle økende nedbørsmengder.

Vannforsyning og avløp

Drikkevannskvaliteten i Fredrikstad tilfredsstiller kravene i drikkevannsforskriften i normal drift. Økt forekomst av kraftig nedbør gir imidlertid større belastning på overvanns- og avløpssystemene.

Hovedplan vann og avløp 2023–2043 prioriterer fornyelse av ledningsnett, reduksjon av lekkasjer og klimatilpasningstiltak for å ivareta driftssikkerhet og miljøhensyn.

Nærmiljøanlegg og rekreasjon

Parker, turstier, lekeplasser og aktivitetsområder er en del av kommunens infrastruktur og bidrar til både folkehelse og attraktive lokalsamfunn.

⁵ Strategien har tre mål:

1. Helse- og velferdsteknologi gir bedre kvalitet i tjenestene.
2. Helse- og velferdsteknologi bidrar til livsmestring og forebygging, slik at framtidige tjenestebehov utsettes.
3. Helse- og velferdsteknologi sikrer effektiv drift og bedre bruk av ressurser.

Tilgjengelighet varierer mellom områder, og enkelte levekårssoner har lavere tilgang til rekreasjonsarealer enn andre. Kommunedelplan for folkehelse og levekår (2023–2030) legger vekt på å styrke slike nærmiljøkvaliteter.

2.3 Miljømessig bærekraft

Miljømessig bærekraft omhandler både klimautfordringene og utfordringene knyttet til miljø, som areal, jord- og skogbruk og biologisk mangfold.

2.3.1 Klima

I kommunedelplan for klima 2019-2030 er det vedtatt ambisiøse mål som skal bidra til at vi globalt holder oss innenfor 1,5°C-målet:

- Innen 2030 skal klimagassutslippene være redusert med minst 60 prosent, sammenliknet med 2016.
- Fredrikstad skal bidra til at Østfoldregionen oppnår netto null klimagassutslipp innen 2050 ved både kraftig å redusere utslippene og øke CO₂-opptakene i Fredrikstad.
- Fredrikstad skal bidra til å oppnå det globale lavutslippssamfunnet innen 2050.

Utslippene innenfor Fredrikstad kommunes grenser var beregnet til 256 000 tonn CO₂e i 2024. Utslippene har gått ned med 22,6 prosent siden 2016. Dette tilsvarer 75 000 tonn CO₂e. I perioden er utslippene redusert i alle sektorer unntatt i sjøfart. Utslippskutt i denne sektoren er avhengig av rammevilkår utenfor kommunens handlingsrom.

Den største reduksjonen i perioden fra 2016 finner vi innen veitrafikk. Her har utslippene gått ned med 33 prosent, eller 34 000 tonn CO₂e, i perioden 2016–2024. Utslippene fra personbiler er redusert med 45 prosent. For varebiler og tunge kjøretøy er reduksjonen henholdsvis 11 og 7 prosent. Reduksjonene innen veitrafikk står for halvparten av den samlede utslippsreduksjonen i perioden.

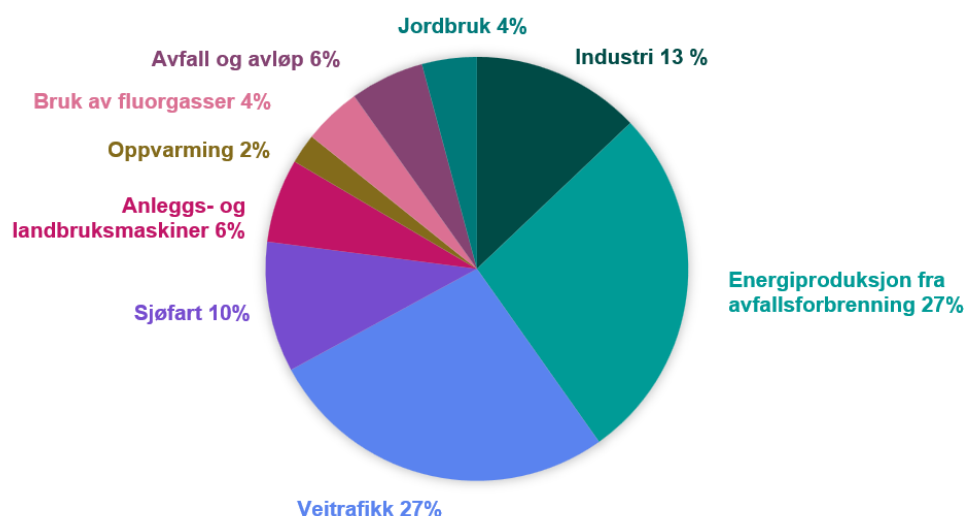
Utslippene fra industri har blitt redusert med 31 prosent i perioden 2016–2024⁶. Forbrenning av avfall står for 27 prosent av utslippene i Fredrikstad. Energien som gjenvinnes fra avfallsforbrenningen på Øra, brukes i industrien og til fjernvarme⁷. Så lenge noe avfall må sluttbehandles ved forbrenning, er dette en god løsning på Øra på grunn av den høye energiutnyttelsen. Karbonfangst er det eneste alternativet for å redusere utslippene betydelig.

Figuren under viser de ulike sektorenes andel av utslippene i 2024.

⁶ Utslippsreduksjonen skyldes primært elektrifisering hos gipsprodusenten Gyproc.

⁷ Ca. 70 prosent av energien som gjenvinnes fra avfallsforbrenning på Øra benyttes i industrien i form av høyverdig damp, og ca. 30 prosent til fjernvarme i form av varmtvann til oppvarming av bygg. Kombinasjonen gir energibehov hele døgnet og året og fører dermed til en svært god utnyttelse av energi fra avfallsforbrenningen, i motsetning til de fleste andre anlegg i Norge

Figur 12: Samlede klimagassutslipp i 2024, fordelt på sektorer.



Kilde: Miljødirektoratet (2026), bearbejdet av Fredrikstad kommune.

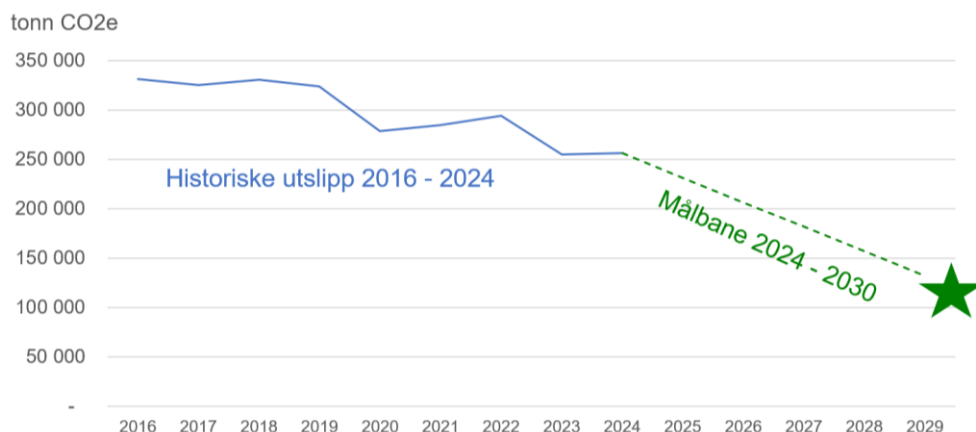
I perioden 2025-2030 må utslippene reduseres med ytterligere omtrent 124 000 tonn CO₂e for å nå klimamålet i 2030.

Dette innebærer en nødvendig gjennomsnittlig årlig takt i kuttene på 25 000 tonn CO₂e. Taktene i utslippskuttene må dermed tredobles i forhold til gjennomsnittlig årlig reduksjonstakt i perioden 2016-2024.

To barrierer mot større og raskere utslippsreduksjoner er at industribedriftene ikke har tilgang til tilstrekkelige mengder grønn energi, og at det er begrensninger i strømmettet. Karbonfangst og -lagring ved avfallsforbrenningsanleggene vil være Fredrikstads største enkelttiltak for å kutte direkte klimagassutslipp. Det jobbes for å realisere tiltaket, men mangelfulle støtteordninger og utfordringer i avfallsmarkedet gjør det vanskelig å gjennomføre før 2030. Utfordringene i avfallsmarkedet truer også anleggenes lønnsomhet i 2026.

Disse forholdene forsinker klimaomstillingen. Tidsvinduet for å nå Fredrikstads klimamål for 2030 er i ferd med å lukkes. Figuren under illustrerer historiske utslipp fra referanseåret og kuttbanen for å kunne nå klimamålet for 2030.

Figur 13: Utvikling i samlede klimagassutslipp i Fredrikstad.



Kilde: Miljødirektoratet (2026), bearbejdet av Fredrikstad kommune.

Kraftfulle klimatiltak vil kreve beslutninger og investeringer fra private aktører og vedtak eller virkemidler på nasjonalt nivå.

Kommunen har ulike roller og virkemidler som kan bidra til å redusere klimagassutslippene. Dette omfatter blant annet differensierte bompenger, parkeringspolitikk og andre insentiver for nullutslippskjøretøy, tilrettelegging for mer effektiv logistikk, klimakrav i anskaffelser, påvirkning overfor nasjonale myndigheter og stortingsrepresentanter, samarbeid med regionale aktører og nettselskaper, samt dialog med industrivirksomhetene.

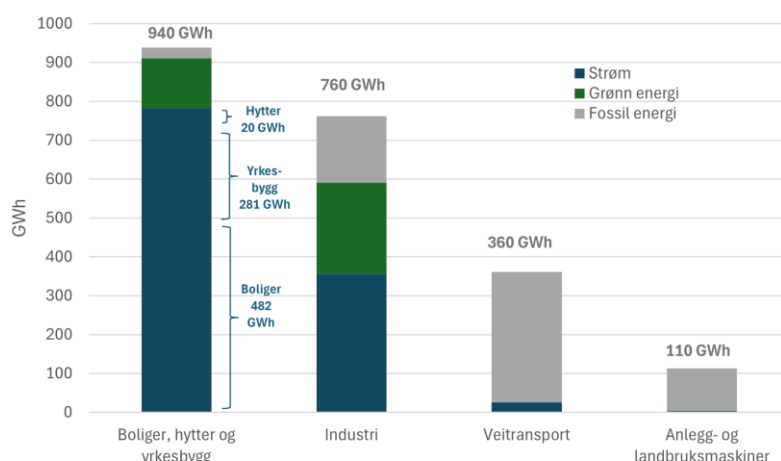
Tilgang på grønn energi og lokal energiproduksjon framheves som viktige forutsetninger for å kunne gjennomføre klimatiltak i industrien. Kommunen kan bidra gjennom tilrettelegging for nødvendig energinfrastruktur og lokal energiproduksjon.

2.3.2 Energi

Fredrikstad har i dag et totalt energiforbruk på om lag 2 200 GWh. Det er boliger, yrkesbygg og hytter som har det største forbruket med ca. 940 GWh. Denne kategorien inkluderer også våningshus i jordbruket.

Industrien har et forbruk på ca. 760 GWh, mens energiforbruket til veitransport og anleggs- og landbruksmaskiner utgjør henholdsvis ca. 360 og ca. 110 GWh.

Figur 14: Energiforbruk fordelt på sektorer og energityper i 2022. Kilde: Energiutredningen for søndre Østfold.



Det produseres ca. 350 GWh energi, i form av strøm, damp og varmtvann⁸. Det er altså et stort gap mellom energiforbruk og -produksjon i dagens Fredrikstad.

Gapet mellom forbruk og produksjon gjelder i enda større grad om man avgrenser til strøm. I den kaldeste perioden er gapet aller størst. For Nedre Glomma samlet er det elektriske maksimale effektbehovet mer enn åtte ganger så stort som vinterproduksjonen i Sarpsborgs elvekraftverk.

Intensjonen med en slik sammenstilling er ikke å peke på at det bør være balanse mellom forbruk og produksjon av energi på kommunenivå. På grunn av geografisk beliggenhet og naturgitte forhold, er Fredrikstad avhengig av å få overført energi fra andre områder.

⁸ Produksjonen av biodiesel hos Adesso Bioproducts AS er holdt utenom beregningen

Manglende tilgang på fornybar eller annen grønn energi er en betydelig trussel mot næringsutvikling, bevaring og etablering av nye arbeidsplasser i Fredrikstad.

Samtidig representerer manglende tilgang på fornybar eller annen grønn energi den største barrieren mot klimaomstillingen og mulighetene for å nå våre ambisiøse lokale, regionale og nasjonale klimamål. Det er store mengder fossil energi som må erstattes av grønn energi dersom vi skal nå klimamålene.

Når gapet mellom energiforbruk og -produksjon skal reduseres, kan dette delvis gjøres gjennom energi- og effekteffektivisering, ta uutnyttede energiresurser i bruk, samt produsere ny fornybar energi på allerede bebygde arealer. Men for å få tilgang på tilstrekkelige mengder energi, må det også produseres ny fornybar energi på andre typer arealer. Slik produksjon vil kunne komme i konflikt med andre samfunnshensyn. Å ikke produsere mer strøm i Fredrikstad innebærer i praksis at det må gjøres arealinngrep til kraftproduksjon andre steder.

Energi fra avfallsforbrenning

Energi fra to avfallsforbrenningsanlegg står for den største delen av energiproduksjonen som brukes lokalt.

Kapasiteten er planlagt prioritert til vekst i fjernvarme til husholdninger og tjenesteytende næringer, noe som vil redusere industriens tilgang på damp fra avfallsforbrenning.

Sammen med varslet forbud mot fossil energi til dampproduksjon øker dette industriens behov for strøm eller annen grønn energi.

Det finnes også overskuddsenergi kunne utnyttes bedre i fjernvarmesystemet, men flere barrierer gjør dette krevende i praksis

2.3.3 Sirkulær økonomi

Det finnes ikke én entydig definisjon på sirkulær økonomi. I handlingsplanen for sirkulær økonomi beskriver staten begrepet slik: «*Sirkulære aktiviteter skal bidra til effektiv og bærekraftig utnyttelse av naturressurser og produkter, i et giftfritt kretsløp, der minst mulig ressurser går tapt.*»

Sirkulær økonomi er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå klima-, miljø- og naturmål. Samtidig kan den bidra til økt verdiskaping og konkurranseevne over tid.

Sirkulær økonomi er en sentral forutsetning for Fredrikstads klimamål om at vi skal bidra til å oppnå det globale lavutslippssamfunnet.

Verdens naturressurser er under økt press. Derfor må ressursene brukes mer effektivt, slik at behovet for å ta ut nye ressurser reduseres. Sirkulær økonomi bidrar til dette gjennom blant annet lengre levetid for produkter, økt materialgjenvinning, mindre sløsing og redusert behov for uttak av nye ikke-fornybare ressurser. Dette kan igjen redusere klima- og miljøfotavtrykket.

Øra industriområde er et nasjonalt viktig knutepunkt for sirkulær ressursutnyttelse. Her brukes reststrømmer fra én virksomhet som råvarer eller innsatsfaktorer i en annen. Dette har gitt grunnlag for flere etablerte industrielle symbioser. Utviklingen er støttet av fagmiljøer som NORSUS, NCCE og Høgskolen i Østfold, som har bidratt med analyser, metodikk og dokumentasjon.

En undersøkelse fra NORSUS⁹ viser at det i 2021 ble tatt imot og håndtert om lag 520 000 tonn avfall på Øra. Hoveddelen, om lag 390 000 tonn, ble sendt videre som resirkulert materiale til virksomheter utenfor området. Øra mottok avfall tilsvarende om lag 50 prosent av de nasjonale avfallsressursene innen glass, metall, kasserte kjøretøy og batterier. Dette viser at Øra har en viktig rolle i håndteringen av avfallsressurser i Norge.

⁹ Norsk institutt for bærekraftsforskning

Det skjer også en betydelig intern utveksling av avfallsressurser på Øra¹⁰.

Også utenfor Øra tar virksomheter i Fredrikstad i bruk ombruk, reparasjon, deling og andre sirkulære forretningsmodeller. Utviklingen går i retning av økt materialgjenvinning, større bruk av sekundære råvarer og mer effektiv utnyttelse av eksisterende ressurser. Dette inngår i et regionalt innovasjonsmiljø med kompetanse og erfaring innen sirkulære prosesser.

Kommunen er en del av dette gjennom rollene som planlegger, innkjøper og samfunnsutvikler. Rollene påvirker hvordan arealer forvaltes, hvilke varer og tjenester som anskaffes og hvordan samhandlingen med næringslivet skjer.

Kommunen har også en sentral rolle i å legge til rette for at innbyggernes avfall kan forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Fredrikstad kommune skal bidra til å nå egne, nasjonale og europeiske mål. EUs mål omfatter alt husholdningsavfall og husholdningslignende næringsavfall.

Ambisjonene er at 60 prosent forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes innen 2030. Innen 2035 er målet 65 prosent.

For enkelte materialfraksjoner er mottak og sortering pålagt kommunen gjennom forskrift. De overordnede målene omfatter i tillegg grovavfall, som møbler, sportsutstyr og husholdningsartikler. Her er det et betydelig potensial for ombruk.

2.3.4 Areal

Høsten 2024 inngikk Fredrikstad kommune sammen med Sarpsborg kommune og Østfold fylkeskommune en tiårig byvekstavtale med staten. Avtalens overordnede mål er nullvekstmålet for personbiltrafikken, og hovedindikatoren for dette er byindeksen.

Byindeksen for Nedre Glomma består av 29 registreringspunkter langs fylkes- og riksveier, og det er kjøretøy kortere enn 5,6 m som inngår i tallgrunnlaget.

Med inngåelsen av byvekstavtalen er 2023 nytt referanseår for nullvekstmålet. Byindeksen skal måles som et «tre års glidende gjennomsnitt» mot referanseåret. Inntil dette er mulig i 2028, må den tilgjengelige perioden måles opp mot referanseåret. Byindeksen viser en nedgang på 0,1 prosent i trafikkmengde fra 2023 til 2025 i Nedre Glomma.

Fergetilbudet, som bidrar til at flere reiser kollektivt, bidrar også til å redusere klimagassutslippene fra transport. Antall reisende med fergene var i 2025 nesten 1,5 millioner.

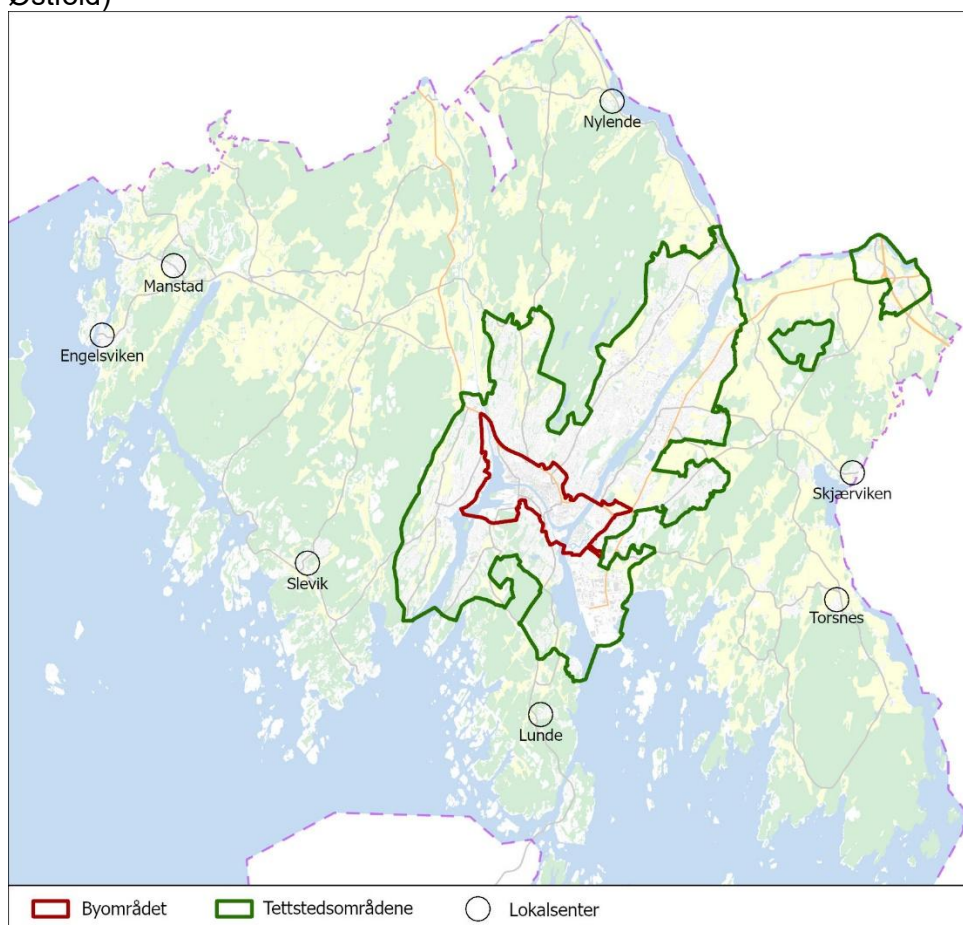
Boligbygging

For å redusere det framtidige behovet for transport, og oppnå målet om nullvekst i persontransporten, er det gjennom arealplanen vedtatt en målsetting om at 60 prosent av årlig boligbygging skal skje i byområdet, 30 prosent i tettstedet og 10 prosent i lokalsentrene.

Det kan være store variasjoner mellom enkeltår. For å se utviklingstrenden bedre, bruker vi et treårs glidende gjennomsnitt. For 2023-2025 var andelen boligbygging i byområdet 31,8 prosent, mens andelen boligbygging i tettstedet og lokalsentrene var på henholdsvis 61,4 og 6,8 prosent.

¹⁰ I 2021 var den største ressursstrømmen ca. 24 000 tonn jernsulfat fra Kronos til Kemira. Gyproc mottok samme år ca. 14 000 tonn resirkulert råvare fra Gipsgjenvinning på Øra.

Kartet under viser byområdet, tettstedet og lokalsenter (gitt i gjeldende fylkesplan for Østfold)



Gjennomgangen av kommunens planer for boligbygging viser (per juni 2025) et potensial for en ny-boligproduksjon på 5 886 enheter i perioden, og 6 845 enheter etter planperioden. Av de nær 5 900 enhetene i perioden er 3 586 ferdig regulert. Og av de som antas å komme etter planperioden (dvs. etter 2037) er det 3 265 enheter som er ferdig regulert.

Potensialet for boligbygging i Fredrikstad er høyt, og høyere i planperioden enn behovet som framskrevet befolkningsvekst for 2025-2037 tilsier.

Boligbyggeprognosen viser hvilke muligheter som finnes for nybygging av boliger, og hvor de ligger. Som nevnt over får det betydning for hvor i kommunen befolkningsveksten antas å komme.

Selv om de fleste boligene som inngår i boligbyggeprognosen er leiligheter, vil eneboliger fortsatt utgjøre den største andelen av boligmassen i Fredrikstad, også dersom de planlagte boligene blir bygget.

Tabell 2: Boligtyper i dag og i boligbyggeprognosen. Kilde: KOMPAS.

Boligtyper per 31.12 2025 (statistikk) og 2038 (framskrevet). Kilde: KOMPAS	2025		2038	
Frittliggende enebolig eller våningshus	19 078	47 %	19 032	43 %
Hus i kjede, rekke-/terasse-hus, vertikaldelt tomannsbolig	5 231	13 %	5 747	13 %
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn 3 etasjer	6 912	17 %	7 670	17 %
Blokk, leiegård e.l.	7 082	18 %	10 327	23 %
Forretningsgård, bygg for felleleshusholdning e.l.	1 947	5 %	1 922	4 %
Total boligmengde	40 250	100 %	44 697	100 %

Boligbyggeprognosen viser hvilke muligheter som finnes for nybygging av boliger, og hvor de ligger. Den har betydning for befolkningsprognosen fordi den påvirker hvor i kommunen framtidig befolkningsvekst antas å komme.

Landbruk

Stortinget vedtok i 2023 at den årlige nasjonale omdisponeringen av dyrka mark ikke skal overstige 2 000 dekar. Målet skal nås gradvis innen 2030.

Klimaet, jordsmonnet og topografien i Fredrikstad gir gode forutsetninger for landbruksdrift. Jordbruksproduksjonen i kommunen har betydning både regionalt og nasjonalt, og er viktig for framtidig matproduksjon.

I norsk sammenheng har Fredrikstad gode klimatiske vilkår og lang vekstsesong. Kommunen har i overkant av 67 000 dekar dyrka mark, tilsvarende om lag 23 prosent av kommunens totale areal. Nær 90 prosent av arealet brukes til korndyrking, mye av dette til matkorn. Som tommelfingerregel kan man regne 1 000 brød per dekar kornareal per år. I tillegg produseres kjøtt, kylling, melk, egg og noe grønnsaker.

Hvert år omdisponeres fulldyrka jord til formål som på kort og mellomlang sikt har høyere økonomisk avkastning enn matproduksjon. Dette omfatter blant annet infrastruktur, bolig, industri og annen næring, ridebaner og parkeringsplasser.

Fulldyrka jord, og særlig jord som er egnet til korn- og grønnsaksproduksjon, er en begrenset og ikke-fornybar ressurs. På nasjonalt nivå utgjør dyrka mark om lag 3 prosent av landarealet, og bare rundt 1 prosent er egnet til produksjon av matkorn.

Regjeringen og Stortinget har vedtatt flere nasjonale jordvernsstrategier og har som mål å redusere nedbyggingen av dyrka mark. Samtidig gjør økt geopolitisk uro, sårbare forsyningskjeder og klimarelaterte endringer den globale matproduksjonen og verdensmarkedet for mat mindre forutsigbart.

Matproduksjonen og matjorda i Fredrikstad er en del av den nasjonale beredskapen og matsikkerheten, samtidig som den er grunnlag for lokal matproduksjon.

Det var en klar økning i avgangen av dyrka og dyrkbar mark i 2024, fra 52 dekar i 2023 til 218,5 dekar i 2024. Avgangen i 2024 var i hovedsak knyttet til reguleringsplanene for Viken Park og Gretnes Sundløkka. I 2025 var det registrert 2 dekar i avgang av dyrka og dyrkbar mark¹¹.

2.3.5 Støy og luftkvalitet

Både støy og luftforurensning er miljøfaktorer som kan påvirke folks helse. I 2025 bodde nesten hver 4. innbygger (23,4 prosent) i støyutsatt område.

¹¹ KOSTRA viser 117 dekar for 2024. Tallet er for lavt fordi ikke all avgang av dyrka og dyrkbar mark ble rapportert inn. Det korrigerte tallet er 218,5 dekar. For 2025 viser KOSTRA 2 dekar, fordelt på 1 dekar dyrka jord og 1 dekar dyrkbar jord.

Ved planlegging av nye boliger er det krav om at det ikke skal bygges i områder sterkt påvirket av støy.

Deler av kommunen er også påvirket av luftforurensning, og deler av Fredrikstad sentrum ligger i rød sone i luftsonekartet.

Vedfyring og veitrafikk er, ifølge Miljødirektoratet, de største lokale kildene til luftforurensning i Fredrikstad. Kommunen overvåker luftkvaliteten gjennom to målestasjoner. I perioder med høy luftforurensning fra veitrafikk iverksetter veieierne tiltak for å redusere utslippene.

Kommunen samarbeider med de ansvarlige aktørene for å sikre at luftkvaliteten holder seg innenfor de helsebaserte grenseverdiene i forurensningsforskriften.

2.3.6 Natur

Kystsonen fra svenskegrensen og rundt Oslofjorden har særpregede geologiske og klimatiske forhold som gir grunnlag for et rikt og unikt biologisk mangfold.

Kystsonen i Fredrikstad har mange naturtyper som vurderes som truet, og flere arter som kun finnes i dette området står på rødlista. Det gjør kommunen viktig for bevaring av naturverdier i regionen.

Naturmangfold og sårbarhet

Fredrikstad har et variert naturmangfold med våtmarker, skog-, kyst- og jordbruksområder. Mange truede naturtyper og rødlistede arter finnes særlig langs kystsonen. Den store variasjonen i geologi og naturtyper gjør området viktig for økologiske funksjoner både lokalt og regionalt.

Kommunen har registrert over 580 naturtypelokaliteter av høy verdi og flere utvalgte naturtyper, som slåttemark, kystlynghei og hule eiker. Det er registrert rundt 400 rødlistede arter og to prioriterte arter: eremitt og dvergålegras. I tillegg finnes 34 verneområder, og randsoner rundt disse krever særlig hensyn i arealplanleggingen.

Kystsonen og Oslofjorden

Oslofjorden er i en alvorlig miljøtilstand, preget av tap av arter og økologiske funksjoner. For Fredrikstad innebærer dette nedgang i viktige naturtyper og arter som torsk, stortare og ålegras. Tilstanden påvirker naturmangfold, friluftsliv og økologiske prosesser.

Kommunens lange kystlinje og store skjærgård omfatter leveområder for en rekke marine arter. Ålegrasenger, tareskog og bløtbunnsområder er særlig sårbare for fysiske inngrep og økende miljøbelastning, og må forvaltes etter nasjonale og lokale føringer.

Vann, vassdrag og påvirkninger

Urban avrenning bidrar til forurensning i bekker, elver og Glomma, som transporterer næringsstoffer og miljøgifter videre ut i Oslofjorden.

Overvann kan blant annet inneholde veistøv, kloakkoverløp, mikroplast fra kunstgressbaner, forsøpling og landbruksavrenning. Vannforekomstene skal oppnå god økologisk tilstand gjennom reduksjon av utslipp og forbedrede overvannsløsninger.

Vannkvaliteten på kommunens badeplasser overvåkes jevnlig gjennom sommersesongen.

Våtmarker og myrer

Våtmarkene i Fredrikstad er særlig utsatt for nedbygging og hydrologiske inngrep. Av 78 myrer er kun 6 intakte, 5 delvis redusert og resten forsvunnet.

Våtmarker lagrer karbon, demper flom og har høy betydning for vannrensing og biologisk mangfold. Restaurering av myr og våtmark – som gjenfukting og stenging av grøfter – kan bidra til å gjenopprette økologiske funksjoner og styrke artsmangfoldet.

Vedlegg 1: Befolkningsprognose

Fredrikstad kommune utarbeider årlig egne befolkningsprognoser i KOMPAS¹². Siste versjon er fra 1. august 2026, med 2026 som startår og 2025 som siste statistikkår.

Forutsetninger i årets befolkningsprognose:

- Fredrikstad har mange muligheter for nye boliger, og flere områder i kommunen står overfor generasjonsskifter.
- SSB forventer fortsatt sentralisering, og at flyttestrømmen til sentrale byer fortsetter.
- Oslos boligmarked gir press på kommunene omkring.
- Fredrikstad vokser i all hovedsak som følge av tilflytting.
- Fruktbarheten har økt noe det siste året, og det forventes en moderat økning i fruktbarhet over perioden 2026-2038 (SSB).
- Innvandringen til Norge har avtatt i det siste, og det forventes lavere innvandring i tiden som kommer (SSB).
- Telemarksforsknings scenarier basert på kommunens attraktivitet tilsier fortsatt vekst, dersom kommunens attraktivitet fortsetter slik den har vært de siste 10 år.

Mange nye boenheter er klare for bygging

Fredrikstad går regelmessig gjennom alle planlagte og kjente muligheter for ny boligbygging for den neste 12-års planperioden. Resultatet av gjennomgangen; boligbyggeprognosen, inngår som en viktig premiss i befolkningsprognosen. Boligbyggeprognosen har betydning for hvor veksten kommer, innad i kommunen.

Generasjonsskifter

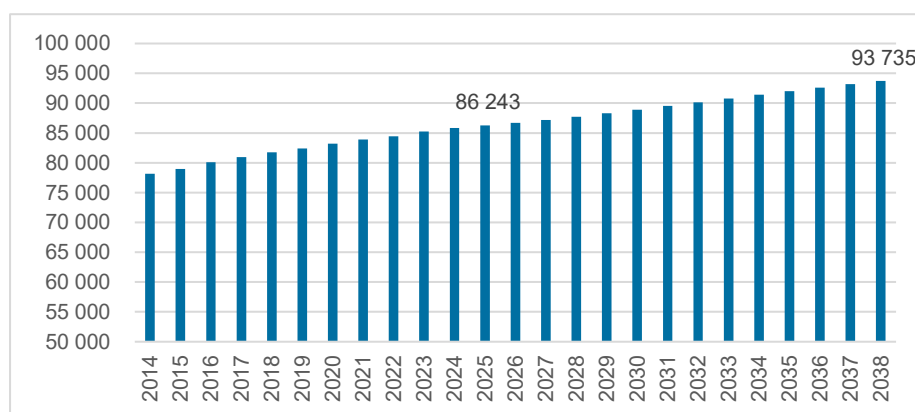
Ut fra befolkningens alderssammensetning og sammensetningen av boliger peker følgende områder seg ut for generasjonsskifter: Slevik, Torsnes, Lunde og Nylende.

Forventet utvikling

Prognosen for 2026-2038 gir en befolkningsvekst fram til 2038 på i alt 8,7 prosent, i snitt 0,6 prosent per år. Dette ligger noe over SSBs hovedalternativ (MMMM), som har en vekst på 0,5 prosent for samme periode.

Nettoflyttingen til Fredrikstad har gått ned de siste årene, og det samme har fruktbarheten. Dette er det tatt hensyn til i den nye prognosen.

Figur V1.1: Antall innbyggere i Fredrikstad 2014–2038, statistikk og prognose. Tall per 31.12. Kilde: KOMPAS/SSB.



Ved utgangen av 2038 forventes det å være 93 735 innbyggere i Fredrikstad, om lag 7 500 flere enn ved utgangen av 2025.

¹² KOMPAS står for Kommunenes plan- og styringssystem, som brukes av de største kommunene i Norge.

Utviklingen for de yngste aldersgruppene

Usikkerheten er størst for de yngste aldersgruppene, og langt mer usikker enn utviklingen for de eldste, fordi:

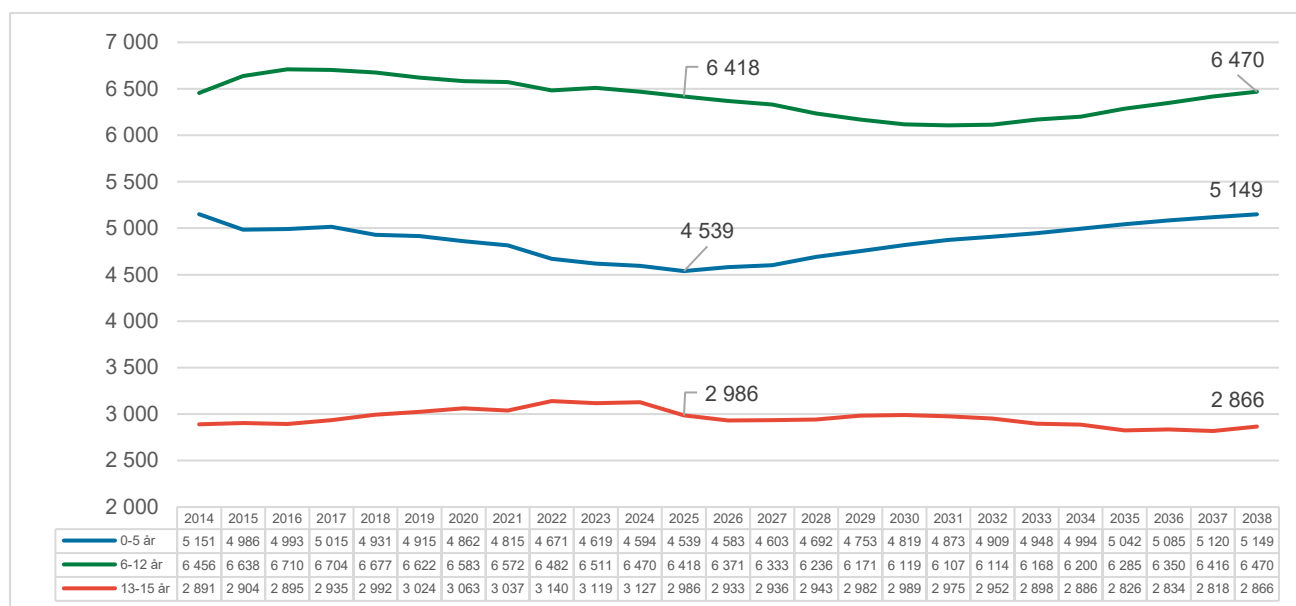
1. Flere barn og unge flytter, og flyttebevegelsene er usikre. Det kan også komme endringer i sekundærflyktningers muligheter for å flytte på seg. Prognosen tar ikke hensyn til det. Dersom det blir restriksjoner vil det påvirke tilflyttingen til Fredrikstad, og dermed også befolkningsutviklingen for barn og unge.
2. Utviklingen forutsetter at økningen i samlet fruktbarhet¹³ fortsetter, fra 1,46 i 2026 til 1,59 barn per kvinne mot slutten av perioden. Endringer i fruktbarhet får svært stor betydning for antall barn og unge.

For den yngste aldersgruppen (0-5 år) forventes det en økning på like over 600 barn fram mot utgangen av 2038.

Det er ventet en liten nedgang for aldersgruppen 6-12 år fram til 2032, før det igjen blir en økning utover i perioden.

For aldersgruppen 13-15 år ventes det en liten nedgang i inneværende år, før antallet stiger fram ut 2030. For hele perioden ventes det å kunne bli 120 færre unge i denne aldersgruppen.

*Figur V1.2: Antall barn og unge i Fredrikstad 2014–2038, statistikk og prognose. Alle tall er per 31.12.
Kilde: KOMPAS/SSB.*



Utviklingen for de eldste aldersgruppene

For de eldste aldersgruppene er det langt mindre usikkerhet enn for de yngste. Den største usikkerheten kan ligge i om flyttemønsteret vil endres, slik at flere eldre flytter på seg enn før. Prognosen tar ikke hensyn til eventuelle slike endringer.

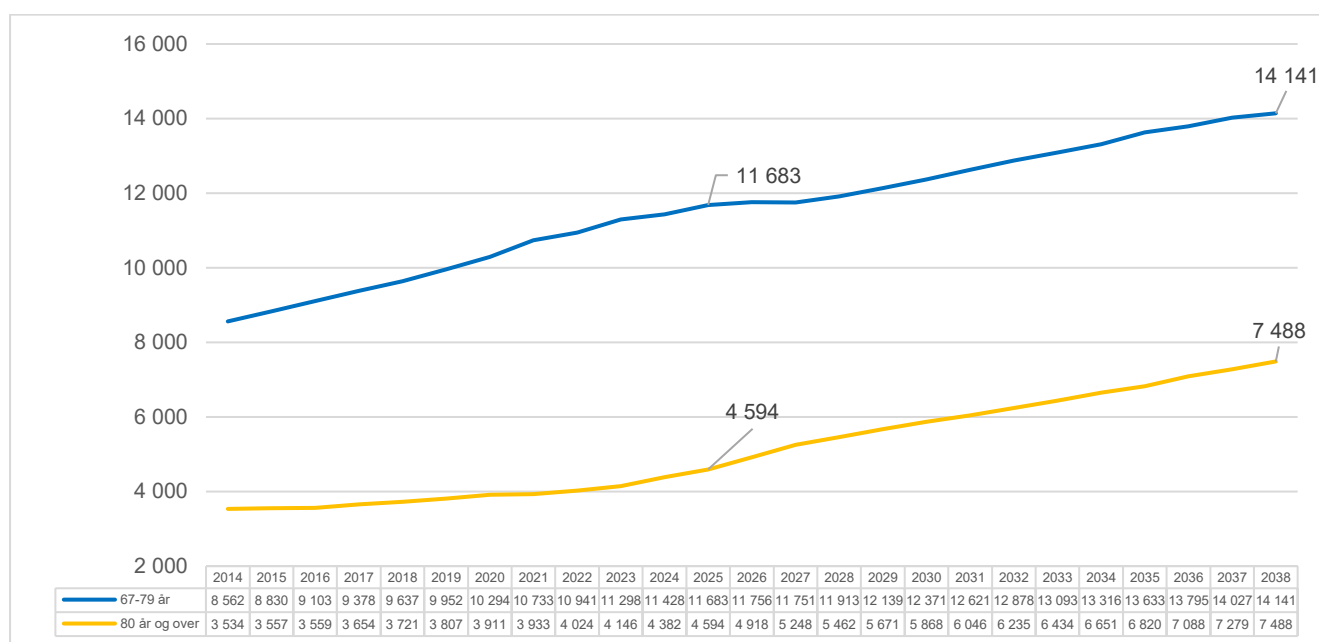
Synkende fruktbarhet, kombinert med høyere levealder og store barnekull som nå blir gamle gjør at befolkningen i Norge eldes. Dette ser vi også i Fredrikstad.

¹³ Samlet fruktbarhet, SFT, måler antall barn en kvinne får i gjennomsnitt, i løpet av sin fruktbare alder. Tallet er følsomt for når kvinnene velger å få barn, og vil synke i perioder med stigende alder på førstegangs fødende.

Det var forventet at antallet eldre (65 år og eldre) skulle bli høyere enn antallet yngre (0–19 år) i løpet av 2026. Men med den svake befolkningsveksten i 2025 passerte Fredrikstad krysningspunktet i 2025. Dette var litt tidligere enn SSB forventer for landet, men senere enn for andre, mindre sentrale kommuner – for flere av disse var dette historiske skiftet for lengst passert.

Ved inngangen til 2026 var det 11 683 personer mellom 67-79 år i Fredrikstad, og 4 594 personer som er 80 år og over. Det vil bli en sterk vekst i begge disse aldersgruppene, og det vil bli om lag 5 350 flere eldre som er 67 år og over, fram mot utgangen av 2038. Den største veksten kommer for gruppen som er 80 år og over.

Figur V1.3: Antall personer 67 år og over i Fredrikstad 2014–2038, statistikk og prognose. Alle tall er per 31.12. Kilde: KOMPAS/SSB.



Samlet tabell for aldersgruppene på neste side.

Tabell V1.1: Folkemengde 2014–2025 og befolkningsprognose for Fredrikstad 2026–2038. Tall per 31.12. Kilde: KOMPAS/SSB.

Statistikk 2014 til og med 2025 (ved utgangen av året)

Alder	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0	771	746	798	772	763	735	710	748	670	713	715	729
1-2	1 646	1 622	1 601	1 655	1 634	1 610	1 572	1 516	1 514	1 474	1 442	1 472
3-5	2 734	2 618	2 594	2 588	2 534	2 570	2 580	2 551	2 487	2 432	2 437	2 338
6-12	6 456	6 638	6 710	6 704	6 677	6 622	6 583	6 572	6 482	6 511	6 470	6 418
13-15	2 891	2 904	2 895	2 935	2 992	3 024	3 063	3 037	3 140	3 119	3 127	2 986
16-18	3 095	3 039	3 082	3 033	3 078	3 027	3 078	3 116	3 174	3 255	3 197	3 247
19-44	25 448	25 599	25 938	26 011	26 045	26 111	26 223	26 486	26 632	26 804	27 087	27 222
45-66	23 022	23 414	23 841	24 247	24 691	24 927	25 179	25 200	25 380	25 478	25 577	25 554
67-79	8 562	8 830	9 103	9 378	9 637	9 952	10 294	10 733	10 941	11 298	11 428	11 683
80-89	2 902	2 932	2 940	3 045	3 111	3 147	3 247	3 259	3 366	3 477	3 712	3 906
90+	632	625	619	609	610	660	664	674	658	669	670	688
SUM	78 159	78 967	80 121	80 977	81 772	82 385	83 193	83 892	84 444	85 230	85 862	86 243

Prognose for 2026 til og med 2038 (ved utgangen av året)

Alder	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
0	753	758	763	768	775	782	790	798	808	817	820	822	823
1-2	1 491	1 536	1 564	1 576	1 586	1 599	1 612	1 626	1 643	1 660	1 678	1 688	1 693
3-5	2 339	2 309	2 365	2 409	2 458	2 492	2 507	2 524	2 543	2 565	2 587	2 610	2 633
6-12	6 371	6 333	6 236	6 171	6 119	6 107	6 114	6 168	6 200	6 285	6 350	6 416	6 470
13-15	2 933	2 936	2 943	2 982	2 989	2 975	2 952	2 898	2 886	2 826	2 834	2 818	2 866
16-18	3 225	3 215	3 107	3 063	3 072	3 082	3 120	3 128	3 118	3 099	3 050	3 040	2 986
19-44	27 314	27 433	27 598	27 707	27 808	27 875	27 920	27 975	28 015	28 058	28 096	28 119	28 128
45-66	25 571	25 656	25 772	25 828	25 870	25 953	26 027	26 138	26 222	26 252	26 317	26 363	26 503
67-79	11 756	11 751	11 913	12 139	12 371	12 621	12 878	13 093	13 316	13 633	13 795	14 027	14 141
80-89	4 226	4 538	4 733	4 921	5 082	5 249	5 391	5 540	5 668	5 754	5 898	5 974	6 130
90+	692	710	729	750	786	797	844	894	983	1 066	1 190	1 305	1 358
SUM	86 673	87 178	87 727	88 310	88 917	89 532	90 152	90 780	91 402	92 018	92 612	93 185	93 735

Vedlegg 2: Helseteknologi

Helseteknologi utgjør en avgjørende mulighet for å omstille kommunens tjenester til morgendagens utfordringer. Samtidig viser undersøkelser at innføring av helse- og velferdsteknologi ikke nødvendigvis gir innsparinger i driften.

Det er viktig å følge med på hvordan teknologien virker, og om den faktisk gir økt trygghet, kvalitet og mestring for innbyggerne. Dette kan vi måle ved å følge veksten i antall:

- Tjeneste Trygghetsalarm og Lokaliseringsteknologi
 - Fredrikstad etablerte våren 2021 en teknisk løsning for mobil trygghetsalarm med GPS på den velferdsteknologiske plattformen, som nå inngår i kommunens tjenester. Denne teknologien kan bidra til å øke tryggheten til personer som bor hjemme, og da særlig personer med demens.
 - Helsevakten er respons-senter-tjenesten for mottak og respons på hendelser utløst av helseteknologien. Senteret gjør en faglig vurdering av hendelsen, og operatørene iverksetter tiltak og dokumenterer.
- Elektronisk medisineringsstøtte
 - Elektroniske medisindispensere varsler når medisin skal tas og gjør den riktige dosen tilgjengelig for brukeren. Dersom medisinen ikke blir tatt innen et gitt tidsrom, blir pårørende eller hjemmetjenesten varslet. Dermed kan en slik legemiddelhåndtering bidra til at enda flere kan bli boende hjemme lenger og være selvhjulpne. Fredrikstad kommune startet innføringen av medisindispensere høsten 2020, og fortsetter utrulling.
- Digitalt tilsyn.
 - Digitale tilsyn er teknologibasert tilsyn ved bruk av sensorikk eller kamerateknologi. Disse løsningene kan gi oppfølgende personell et varsel dersom det oppstår situasjoner som krever oppfølging, og kan i mange tilfeller erstatte kontinuerlig eller periodisk manuelt tilsyn. Digitale tilsyn kan gi brukere større grad av trygghet, egenmestring og privatliv, samtidig som det kan gi økt utnyttelse av kommunens helsefaglige personell.

