FREDRIKSTAD KOMMUNE

Møteinnkalling
Bystyret

Møtested: Tøihusgaten 42, Gamlebyen, møterom Bystyresalen
Tidspunkt: 30.04.2026 kl. 16:00

Eventuelle forfall meldes til møtesekretær Yvonne Meidell, telefon 69 30 62 82, mobil 924 59 580, e-post yvme@fredrikstad.kommune.no.

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til ordfører Arne Sekkelsten, e-post arnsek@fredrikstad.kommune.no med kopi til møtesekretær Yvonne Meidell, e-post yvme@fredrikstad.kommune.no.

Fredrikstad, 24.04.2026

Arne Sekkelsten
ordfører

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
PS 47/26	Referatsaker	
RS 6/26	Vedtatt - Årsrapport 2025 for Eldrerådet	
RS 7/26	Lovlighetskontroll - bystyrevedtak i sakene PS 109/25 og 118/25 av 12.06.2025	
RS 8/26	Lovlighetskontroll - bystyrets vedtak i sak 176/25 - Fredrikstad kino med kiosk etablert som et aksjeselskap	
RS 9/26	Vedtak i klagesak - Reguleringsplan - Klage - fylkesveg 108 - detaljregulering for Kjøkøysund bru inkludert gang og sykkelvei - planID 1165	
PS 48/26	Søknad om fritak fra politiske verv - Jon-Arvid Kolseth (FrP)	
PS 49/26	Forespørsel fra STI om å endre fra 2029 til 2030 som vertshavn for The Tall Ships Races	
PS 50/26	Utbyggingsavtale Bruket 23, Gressvik	
PS 51/26	Rebudsjettering 2025-2026 og andre økonomiske vedtak	
PS 52/26	Annen gangs høring - forslag til tre nye regionale planer og oppheving av gjeldende regionale planer for Østfold	
PS 53/26	Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - Hunn solkraftverk - melding med forslag til utredningsprogram	
PS 54/26	Høring - Utredning med lovforslag om visitasjonssoner for våpenkontroll	
PS 55/26	Anerkjennelsespraksis for ansatte	
PS 56/26	Revisjon av gebyrforskrift for vann og avløp 2026	
PS 57/26	Lokal forskrift SFO - Opphevelse av tidligere forskrift på Lovdata	
PS 58/26	Prioritering av skolevedlikehold 2026	
PS 59/26	Konseptvalgutredning for ny sentrumsskole	
PS 60/26	Redusert betaling for større idrettsarrangementer innenfor idrett i egenbetalingsheftet	
PS 61/26	Representantforslag fra Silje Louise Waters (SV) - Universell utforming i Fredrikstad kommune	

PS 62/26	Representantforslag fra Hannah Berg og Jarle Johannessen (Rødt) – pilotprosjekt om utleietilsyn i kommunen	
PS 63/26	Representantforslag - Heltid	
PS 64/26	Spørsmål til ordfører: Finansiering av økonomisk sosialhjelp	
PS 65/26	Spørsmål til ordfører: Tillitsvalgtes innsyn i driftstall	
PS 66/26	Spørsmål til ordfører: kommunens arbeidstøyavtaler og oppfølging av reforhandlet avtale	
PS 67/26	Spørsmål til ordfører - energitiltak i kommunale boliger	
PS 68/26	Spørsmål til ordfører - Søknads og tildelingspraksis for avlastning	
PS 69/26	Spørsmål til ordfører - rehabilitering av veier og gravearbeider	
PS 70/26	Spørsmål til ordfører - Innleie av ekstern konsulent som midlertidig avdelingsleder	

PS 47/26 Referatsaker

FREDRIKSTAD KOMMUNE ELDRERÅDET

Saksnr.: 2023/19025
Saksbh: Marit Hexeberg
Dato: 16.03.63

ÅRSRAPPORT 2025

ELDRERÅDET

Vedtatt i Eldrerådet 14.4.2026
Årsrapporten legges fram i Bystyret som referatsak 30.4.2026
jf. forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd § 2, femte ledd

Innhold

LOVHJEMMEL 3
FREDRIKSTAD KOMMUNES DELEGERINGSREGLEMENT 3
RÅDETS SAMMENSETNING FOR PERIODEN 2023 – 2027 3
MØTEVIRKSOMHET 3
SAKER RÅDET ER SPESIELT OPPTATT AV OG HATT FOKUS PÅ 4
SAKER BEHANDLET I 2025 (referatsaker er ikke listet opp) 4
ORIENTERINGER 5
BESØK AV ORDFØRER 5
ELDRERÅDETS UTTALELSER TIL KOMMUNEDIREKTØRENS FORSLAG TIL BUDSJETT 2026 OG ØKONOMIPLAN 2026 – 2029 5
STORBYKONFERANSEN FOR ELDRERÅD I TRONDHEIM 7
MARKERING AV FN'S INTERNASJONALE ELDREDAG 1. OKTOBER 7

LOVHJEMMEL

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 5-12 femte ledd: Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger).

FREDRIKSTAD KOMMUNES DELEGERINGSREGLEMENT

Valg og sammensetning

Eldrerådet er lovbestemt. Fredrikstad kommunes eldreråd består av 7 medlemmer med varamedlemmer. Bystyret velger 3 medlemmer med varamedlemmer og de øvrige medlemmene velges inn fra organisasjoner som representerer interessene til eldre i kommunen. Valgene gjelder for valgperioden. For øvrig vises det til bestemmelsene i lov om eldreråd om forslagsrett og valgbarhet.

Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år. Dette innebærer at også personer under 60 år kan velges, så lenge flertallet av medlemmene i rådet har fylt 60 år. Pårørende til eldre kan dermed også velges til å sitte i eldrerådet.

Myndighet og ansvarsområde

Eldrerådet er et rådgivende organ for kommunen, og skal i god tid før avgjørelse(r) ha alle saker som gjelder levekårene for eldre i kommunen til behandling.
Eldrerådet kan selv ta opp saker som gjelder eldre i kommunen.
Rådet sender årsmelding til bystyret om sin virksomhet.

Avgjørelsesmyndighet

Eldrerådet er ikke tillagt avgjørelsesmyndighet.

RÅDETS SAMMENSETNING FOR PERIODEN 2023 – 2027

Valgt i bystyret 9.11.2023. Leder og nestleder ble valgt i eldrerådets første møte 21.11.23.

1. Per Edvardsen – leder
2. Sissel Been-Larsen - nestleder
3. Frank Kristian Gunerius Bakken
4. Kjetil Hafstad
5. Anita Gonstad Erlandsen
6. Leif Andersen
7. Lene Paulsen

*Anita Gonstad Erlandsen ble av Bystyret 13.3.2025 valgt inn som nytt medlem i Eldrerådet, da medlem Kari Grønberg fikk innvilget fritak.

MØTEVIRKSOMHET

Det har vært 7 møter og 22 saker til behandling, inkludert referatsaker og orienteringssaker. Alle rådets møter ble gjennomført som fysiske møter.

Rådet har jobbet grundig og har uttalt seg i alle saker som har stått på dagsorden. Uttalelsene har fulgt saksgangen videre til hovedutvalgene, formannskap og bystyret. Rådet har hatt orienteringer fra administrasjonen og jobbet med egne saker til videre behandling. Rådet erfarer at noen av rådets uttalelser blir tatt opp i videre behandling og inn i endelig vedtak.

Møteinnkallinger og protokoller blir lagt ut på Fredrikstad kommunens nettside, og møtene er åpen for publikum. I tillegg til rådets faste medlemmer møter rådgiver/kommunedirektørens representant Birgitte Skauen Kopperud og sekretær Marit Hexeberg.

SAKER RÅDET ER SPESIELT OPPTATT AV OG HATT FOKUS PÅ

Eldrerådet har fungert i 2 år og det er gitt kunnskapspåfyll i flere av møtene.

FNs internasjonale eldredag 1. oktober ble markert, og eldrerådet har hatt ansvar for arrangementet i mange år. Se omtale av arrangementet senere i rapporten.

Eldrerådet har vært engasjert og uttalt seg til budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028, som også dette året har vært krevende. Eldrerådet var invitert til utdypende budsjettorientering ved kommunaldirektøren i november, for et best mulig grunnlag for å gi en uttalelse. Store økonomiske utfordringer krever tiltak og kutt, og eldrerådet er spesielt opptatt at tilbudet som dagsenter for eldre og hverdagsrehabilitering blir opprettholdt. Eldrerådets uttalelse i sin helhet gjengis senere i rapporten.

Eldrerådet holdes orientert og er med på dreiningen til heldøgns omsorgsplasser som et viktig tilbud i tjenestetrappa. Eldrerådet er opptatt av flere og bedre boliger for eldre og er pådriver for Holmen II, et nytt bolig- og eldresenterprosjekt.
Eldrerådet bruker «aldersvennlig by» som verdigrunnlag i sine uttalelser og vurderinger. Dette går igjen i deres innspill til politiske saker og planer

Eldrerådet understreker i vedtak ved behandling av reguleringssaker at universell utforming skal ivaretas i planarbeid.

Eldrerådet er opptatt av teknologi som gjør hverdagen enklere for eldre og som gir mulighet til å bo hjemme lenger. Etablering av et permanent visningsrom for helseteknologi er en sak eldrerådet er opptatt av. I påvente av et slikt rom er eldrerådet fornøyd med at det er det gjennomføres visning av helseteknologi i Byhallen før pensjonistkino, noe som har vist seg å være vellykket. At bystyret bevilget 1 million til visningsrom i budsjettbehandlingen i desember 2025 ble godt tatt imot.

SAKER BEHANDLET I 2025 (referatsaker er ikke listet opp)

Til mange av sakene er det gitt orientering ved saksbehandler.

Saker behandlet:

- Kjøreordning for eldre – oppfølging av verbalvedtak i bystyret
- Boligplan for Fredrikstad kommune – planforslag til høring
- Årsrapport 2024 - eldrerådet
- Boligplan for Fredrikstad kommune – uttalelse til planforslaget
- Forslag til detaljregulering for Badehusveien, høring og offentlig ettersyn
- Brukerombudets årsmelding for 2024 – oppfølging av bystyrets vedtak
- Høring – forslag til ny forskrift om fastlegeordningen i kommunene med videre
- Forslag til detaljregulering av Gressvik havn, høring og offentlig ettersyn
- Høring: Østfold fylkeskommunes handlingsprogram for samferdsel
- Forskrift om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
- Forslag til detaljregulering for Trykkeribakken, høring og offentlig ettersyn
- Forslag til detaljregulering for Måkeveien 6-10, høring og offentlig ettersyn
- Forslag til detaljregulering for Leiegata, høring og offentlig ettersyn
- Forslag til detaljregulering for St. Croix, høring og offentlig ettersyn
- Fremtidig kjøkkendrift – samarbeid mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner
- Utvalgs- og rådsbehandling av budsjett 2026 og økonomiplan 2026 - 2029

Eldrerådet etterlyser flere saker som berører de eldre til uttalelse i rådet, noe som ble tatt opp med ordfører. Se eget avsnitt om besøk fra ordfører.

ORIENTERINGER

Til hvert av rådets møter er det satt opp en orienteringssak der leder og rådets medlemmer har mulighet til å informere/orientere og ta opp saker.

Eldrerådet har blant annet fått orienteringer om:

- Levekårskartleggingen 2024 og befolkningsprognoser.
- Orientering fra kommuneområde Helse.
- Prosjekt heldøgns omsorgsplasser.
- Fredrikstad demensforening.
- Demensomsorgen i kommunen.
- Presentasjon av mulig ny nettside SenioriFredrikstad.
- Evaluering av Eldres dag (FNs internasjonale eldredag).
- Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel, med mulighet for innspill fra eldrerådet.

BESØK AV ORDFØRER

Ordfører besøkte Eldrerådet i mai-møtet for å hilse på og å høre hva rådet er opptatt av. Det ble understreket at eldrerådet vil ha en betydelig rolle i årene fremover, men mange flere eldre i samfunnet. Eldrerådet fikk honnør for å være et råd med konstruktive innspill. Saker som ble diskutert med ordfører var blant annet; forebyggende aktiviteter, Holmen II, trygghetsalarmer, digitalisering, saker til rådet.

Eldrerådet understreket viktigheten av at saker som omhandler og berører de eldre må komme til uttalelse i rådet. Det er saker som burde vært innom eldrerådet som går direkte til fagutvalg, formannskap og bystyret. Eldrerådet ga innspill til ordfører om å gjøre justering i malen for politiske saksfremlegg, som «tvinger» saksbehandler til å vurdere om saker skal innom de lovpålagte rådene til uttalelse. Det ble tatt opp videre, og malen ble i 2025 endret. Eldrerådet håper det vil gi rådet flere saker å jobbe med.

ELDRERÅDETS UTTALELSER TIL KOMMUNEDIREKTØRENS FORSLAG TIL BUDSJETT 2026 OG ØKONOMIPLAN 2026 – 2029

Eldrerådet har enstemmig vedtatt i sitt møte 18.11.2025 følgende uttalelse til kommunedirektørens forslag til budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029:

<u>Eldrerådets uttalelse:</u>
Budsjettsituasjonen i Fredrikstad er svært krevende og kompleks. Dette skyldes en rekke faktorer. I forslag til budsjett går det tydelig fram at kommunen må endre, forenkle og finne nye måter å utøve tjenestene på. Dette utfordrer også alle innbyggerne til å godta at stramme rammebetingelser vil kreve noe av alle innbyggere i kommunen.
For å få dette til må innbyggerne bli styrket i sin egen evne til mestring og kommunen må legge til rette for dette.
Eldrerådet ser med bekymring på at det allerede i 2026 blir flere over 67 år enn unge under 20 år i Fredrikstad kommune. Konsekvenser av dette må speiles i budsjettet.

<u>Egenbetalinger:</u>
- Eldrerådet er fornøyd med at satser for egenbetalinger kun er regulert med lønns- og prisvekst. Eldrerådet er kritisk til at makssatsene øker med en time for hver inntektsgruppe, og at dette ikke skal gjelde for de to laveste inntektsgruppene.

Sykehjemsplasser og tilsvarende boliger:

- Eldrerådet mener det er uakseptabelt å nedlegges to sykehjem, uten at det samtidig økes med heldøgns boliger tilsvarende sykehjem.
- Eldrerådet påpeker at det må være tilstrekkelig med korttidsplasser, både for å avlaste pårørende samt for pasienter som er for syke til å utskrives fra sykehuset direkte til hjemmet.

Hjemmetjenester:

- Hjemmetjenester er viktig for at flere skal kunne bo hjemme lengre. Eldrerådet er sterkt kritisk til at det ikke er lagt inn styrkning i hjemmetjenester parallelt med forslaget om nedleggelse av sykehjemsplasser.
- Pasienter skrives raskere ut fra sykehuset til kommunen. Eldrerådet ser med bekymring på forslaget til budsjett som ikke inneholder en styrkning av tjenestene for bedre pasientflyt mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten.
- Alarmbil er et viktig supplement i hjemmesykepleien. Målet om at flest mulig eldre skal bo lengst mulig i egen bolig samsvarer ikke med at det i forslaget ikke er lagt inn ytterligere styrkning til alarmbil.

Dagtilbud/dagsenter/aktiviteter:

- Eldrerådet kan ikke støtte en reduksjon av dag- og aktivitetstilbud for personer med demens. Med flere eldre øker også antall personer med demens, og et slikt tilbud er viktig for både brukere og pårørende.
- Koordinatorstilling ved + Huset på Holmen må opprettholdes, da stillingen er sentral i forhold til driften av +Huset og utviklingen og drift av tilbudet til eldre.
- Eldrerådet kan ikke støtte forslaget om nedleggelse av musikkterapeuten, som også har en viktig funksjon i å lede demenskoret.

Hverdagsrehabilitering:

- Eldrerådet støtter ikke forslaget om nedleggelse av hverdagsrehabiliteringsteamet. Tilbudet bidrar til å fremme livsmestring og folkehelse og forebygge sykdom og sosiale problemer.

Trygghetsboliger:

- Eldrerådet har stort fokus på bygging av «Holmen II», da vi er opptatt av trygge boformer for eldre som kan tilpasses innbyggere som av ulik årsak trenger et egnet bosted. Utbygging av omsorgsboliger må være en høyt prioritert oppgave for Fredrikstad kommune. Det må bygges ut både sentrumsnært og ute i distrikt. Det må åpnes for private aktører.

Mat og ernæring:

- Fokus på ernæringssituasjonen for de eldre både i sykehjem og hjemme må styrkes.

Helseteknologi:

- Eldrerådet kan ikke støtte at det ikke er funnet rom for ytterligere satsing på helseteknologi. Velferdsteknologiske løsninger bidrar til økt trygghet og egenmestring for innbyggerne ved at den enkelte i større grad klarer seg selv. Det er viktig at brukere av teknologien får opplæring og er trygge ved bruk av nye hjelpemidler, da mange faller utenfor den digitale utviklingen. Enkle teknologiske løsninger må være en prioritet.
- Eldrerådet ber om at det opprettes en lavterskel visnings-/opplæringssenter sentralt, slik at innbyggerne har lett tilgang til kunnskap og utprøving av helseteknologiske løsninger.
- Eldrerådet ber kommunen være aktive med å påvirke private utbyggere for å tilrettelegge for velferdsteknologi.

Støtte til frivillige organisasjoner:

- Eldrerådet er sterkt imot forslaget om å redusere tilskuddet til frivillige organisasjoner, da de er en viktig ressurs i tillegg til det offentlige tilbudet.

Bemanningsplanlegging og økt nærvær:

- Eldrerådet støtter tiltaket om å optimalisere bruken av ansatte i tjenestene for å møte

utfordringen med rekruttering og mangel på helsepersonell. Eldrerådet er bekymret for at tiltaket vil kunne bety en reduksjon av ansatte.

Seniorombudet:
- Eldrerådet kan ikke støtte forslaget om å avvikle Seniorombudet. Dette er en viktig ombudsrolle for eldre.

Uttalelsen blir sendt gruppeledere, formannskapet og bystyret for videre behandling.

KURS, KONFERANSER
I 2025 har det vært få eller ingen deltakelse på kurs på grunn av den økonomiske situasjonen. Ordfører godkjente at 1 medlem av eldrerådet var representert på storbykonferansen i Trondheim.

Eldrerådet hadde deltakere på følgende:
- Eldrerådsseminar i Østfold fylkeskommune (gratis).
- Storbykonferansen for eldreråd i Trondheim (se egne omtale).
- Senter for et Aldersvennlig Norge invitert til frokostseminarer, eldrerådskaffe og møteserier med aktuelle tema, - gratis og med deltakelse på teams.

STORBYKONFERANSEN FOR ELDRERÅD I TRONDHEIM

Eldrerådene i de ni største kommunene i Norge møtes hvert år til en storbykonferanse. I 2025 ble konferansen holdt i Trondheim 26. – 28. mai. På grunn av den vanskelige økonomisk situasjonen i Fredrikstad fikk eldrerådet delta med kun 1 medlem.
Tema for konferansen var:
- Eldre i Trondheim – ulike utfordringer og satsinger
- Frivillighet – hva, hvem, hvordan, gruppearbeid
- Helse og eldre – her får vi blant annet et innlegg fra Kavli- instituttet om siste nytt om demensforskningen.

MARKERING AV FN'S INTERNASJONALE ELDREDAG 1. OKTOBER

I mange år har dagen vært markert med et åpent arrangement på hotell City på nærmeste lørdag. Den vanskelige økonomiske situasjonen gjorde at vi i år måtte tenke nytt. I arrangementskomiteen var de representant fra eldrerådet og fra ansatte i tjenesten.

Det ble bestemt at årets arrangement skulle avholdes på +Huset på Holmen eldresenter 1. oktober fra kl. 12:00 – 15:00. Eldrerådets leder og varaordfører åpnet arrangementet.

Tema for markeringen var Aktive Eldre.
Det var rigget stands fra Helseteknologi, Hverdagsrehabilitering, Ergo- og fysioterapitjenesten, Aktive Fredrikstad, Seniornett, +Huset, Pensjonistforbundet, Frivilligsentral, Tannhelsetjenesten og Fredrikstad demensforening.
I tillegg var det korte 15 minutters foredrag om tema: Aktiv i hverdagen, Ernæring, Fysisk aktivitet, Tannhelse, Grønn glede.

Det var mulig å kjøpe kaffe, kake og lapskaus fra vårt eget kommunekjøkken til en rimelig pris. Avslutningsvis var det minikonsert med Lunsjkoret som øver på +Huset.

Arrangementet ble evaluerte som en suksess og vi hadde en enkel undersøkelse blant deltakerne som ga oss gode tilbakemeldinger. Det er besluttet at dette var en god måte å markere dagen på og blir videreført.

Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 20.03.2026
Vår ref: 2025/39304
Deres dato: 15.09.2025
Deres ref: 2025/19329-5 (HANSAN)

Fredrikstad kommune

Saksbehandler, innvalgstelefon
Cathrine Lied Meyer, 69 24 70 00

Lovlighetskontroll - Fredrikstad - bystyrevedtak i sakene PS 109/25 til 118/25 av 12.06.25

Vi viser til kommunens oversendelse datert 15. september 2025 av krav om lovlighetskontroll. Kravet knytter seg til Fredrikstad bystyres vedtak av 12. juni 2025 i sakene 109/25 – 118/25.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er

Vilkårene for å foreta lovlighetskontroll av bystyrets vedtak av 12. juni 2025 om ikke å utsette behandlingen av sakene 109/25 – 118/25, er ikke oppfylt, jf. kommuneloven § 27-2 andre ledd bokstav a. Avgjørelsene i sak 109/25, 112/25 og 116/25 anses heller ikke som endelige vedtak som kan lovlighetkontrolleres. Anmodningen om lovlighetskontroll avvises.

Sakens bakgrunn
I møte den 12. juni 2025 behandlet bystyret sak om 1. tertialrapport for 2025, og fattet vedtak i følgende saker:

PS 109/25 Organisasjonstilpasning – innsparing på 25 millioner
PS 110/25 Parkeringsinnkrevning – innsparing på 1 million
PS 111/25 Gjestehavn Fredrikstad - økte inntekter og etablering av servicehus
PS 112/25 Reduksjon sosialhjelpskostnader
PS 113/25 Leiekontrakter i kommunale boliger – endrede vilkår
PS 114/25 Rus og psykisk helse - reduksjon i tilbud
PS 115/25 Samarbeidsavtale med Nav – flere i arbeid
PS 116/25 Spesialiserte døgnplasser - reduksjon i tilbud
PS 117/25 Gjennomgang av tjenestevedtak - forsvarlige tjenester og mer kostnadseffektiv drift
PS 118/25 Fredrikstad Kino – endret driftsform

Bystyrerepresentantene Siri Martinsen, Jonas Qvale, Silje L. Waters, Hannah Berg, Marianne Kristiansen og Hans Ingvald Røed har den 16. juni 2025 fremmet krav om lovlighetskontroll av om vedtak i sakene 109/25 til 118/25 er gyldige. Kravet om lovlighetskontroll er i hovedsak begrunnet med at representantene ønsket å utsette sakene etter reglene i kommuneloven § 11-3 femte ledd, men at et mindretall på over 1/3 ble overstyrt av flertallet som mente at lovbestemmelsen ikke gjaldt i dette tilfellet fordi det ble varslet muntlig at sakene skulle legges frem.

I lovlighetsklagen er det også bedt om at Statsforvalteren gjør en vurdering av om arbeidsmiljølovens bestemmelser om medvirkning er ivaretatt knyttet til vedtakene i sak 109/25 – Organisasjonstilpasning, og sak 116/25 - Spesialiserte døgnplasser - reduksjon i tilbud. Videre er det bedt om en vurdering av om bystyret har anledning til å instruere NAV, jf. vedtak punkt 3 i sak 112/25 - Reduksjon i sosialhjelpkostnader.

Bystyret tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 11. september 2025, og opprettholdt vedtaket. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren for behandling, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd.

I brev av 11. desember 2025 ba vi kommunen om en nærmere redegjørelse, og viste til at kommunen i sin behandling av lovlighetsklagen ikke har kommentert anførslene som knytter seg til kommuneloven § 11-3 femte ledd.

Kommunedirektøren har kommet med en redegjørelse i brev av 16. februar 2026.

Generelt om lovlighetskontroll
Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren.[1] Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.[2]

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

a) har et lovlig innhold
b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførslene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd.

[1] Jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, FOR-2019-08-30-1096, IX.
[2] Se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.

Statsforvalterens vurdering

Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?
Vilkårene om at kravet om lovlighetskontroll må være fremmet innen fristen på tre uker er oppfylt, og kravet om lovlighetskontroll er underskrevet av seks bystyrerepresentanter. Det påklagede vedtaket gjelder offentligrettslige forhold, jf. § 27-3 tredje ledd.

Det følger av kommuneloven § 27-2 annet ledd bokstav a), at andre prosessledende avgjørelser enn vedtak om lukking av møter og habilitet, ikke kan lovlighetskontrolleres.

I lovlighetsklagen er det vist til at det i møte den 12. juni 2025 ble fremmet utsettelsesforslag for sakene 109 til 118/25 på grunn av sen utsending av saksdokumentene i sakene, og at det ga representantene dårlig tid til forberedelse, jf. kommuneloven § 11-3 femte ledd.

Vi siterer fra kravet om lovlighetskontroll:

> Fem av sakene er opprinnelig omtalt som en setning i tertialrapporten som ble fremlagt for formannskapet etter gjeldende regler, men har ikke vært utredet. De øvrige fem sakene ble lagt inn som en bestilling av et flertall i formannskapet uken før bystyrebehandlingen.
>
> Samtlige saker ble sendt ut, utredet i den grad man kan utrede så omfattende saker på noen få dager, til bystyret i løpet av tirsdag 10/06-25, halvannet døgn før bystyrets møtestart. Det fremkom av innkallingen at de ville bli ettersendt, men selve saksdokumentene ble ikke offentlig tilgjengelig før halvannet døgn før behandling. Den siste saken (sak 109 om organisasjonstilpasning) kom ikke før kl. 10.02 onsdag 11/06-25, mindre enn et døgn før behandling.
>
> Vi ønsket å ta i bruk kommunelovens §11-3, som sier følgende:
>
> «Et folkevalgt organ kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. På tilsvarende måte kan organet fatte vedtak i en sak der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.»
>
> Da vi forsøkte å få dette prøvd i kommunestyresalen, ble vårt mindretall på over 1/3 overstyrt av flertallet i salen, som mente at lovteksten i kommuneloven ikke er gjeldende i dette tilfellet, fordi det er varslet muntlig at sakene skulle legges frem. Da spørsmålet om dette ble reist under behandling, først i formannskapet, og deretter i bystyret, hentet ikke kommunedirektøren inn juridisk vurdering fra kommuneadvokatene.
>
> Lovteksten sier tydelig at det er mangel på **saksdokumenter** som skal legges til grunn, ikke en forhåndsvarsling om at det kommer saker.

Det går frem av møteprotokollen fra bystyremøte den 12. juni 2026:

> Sakslista med ettersendte saker (behandlet i formannskapet samme dag):
> På vegne av Ap, SV, R, Bym, Sp, Pp fremmet Siri Martinsen (Ap) forslag om å ikke sette de ettersendte sakene 109-118/25 på dagsorden grunnet sen utsending av sakene og dårlig tid til forberedelse med henvisning til KL § 11.3, 5.ledd, muligheten for 1/3 til å utsette sakene.

Ordfører fremmet følgende forslag:
Sakene 109-118/25 behandles i dagens møte.

Votering:
Forslag fra ordfører ble vedtatt med 31 stemmer (H 13, FrP 8, MDG 2, INP 2+1, V 2, KrF 2, Uavh 1) mot 22 stemmer (Ap 12, Pp 2, SV 3, R 2, Sp 1, Bym 2).

Bystyrets vedtak:
Sakene behandles i dagens møte.

Bystyret behandlet lovlighetsklagen i møte den 11. september 2026. Av møteboken går det frem at kommunedirektørens innstilling om å opprettholde bystyrets vedtak i sakene 109/25 – 118/25, ble vedtatt med 13 mot 2 stemmer. Kommunedirektøren har i sin vurdering av lovlighetsklagen vist til følgende:

> Formannskapet vedtok i sitt møte 05.06.25 en rekke tilleggsbestillinger i sak 68/25 om 1. tertialrapport 2025 for Fredrikstad kommune, for å supplere beslutningsgrunnlaget om innsparingstiltak som ble fremmet.
>
> Innkalling til bystyrets møte 12.06.25 og ekstraordinært formannskapsmøte samme dag ble gjort i samråd med kommunens politiske ledelse. Etter kommunedirektørens forståelse er de omtalte sakene å regne som en del av behandlingen av 1. tertialrapport for 2025.
>
> Kommunedirektørens vurdering er derfor at kommuneloven og kommunens eget reglement for saksbehandling i folkevalgte organer er etterfulgt på en tilfredsstillende måte i behandlingen av sakene 109/25 – 118/25 og at sakene er forsvarlig utredet.

I brev av 11. desember 2025 ba vi kommunen om en nærmere redegjørelse, og viste til at kommunen i sin behandling av lovlighetsklagen ikke har kommentert anførslene som knytter seg til kommuneloven § 11-3 femte ledd.

Kommunedirektøren har kommet med en redegjørelse i brev av 16. februar 2026, og viser til saksfremlegget som ble oversendt til Statsforvalteren den 15. september 2025 hvor det er vurdert at «sakene måtte regnes som en del av behandlingen av 1. tertialrapport for 2025, da sakene ble bestilt som supplering av beslutningsgrunnlaget mellom møter.»

Videre viser kommunedirektøren til at:

> På denne bakgrunn ble sakene behandlet når flertallet av bystyret ønsket å behandle saken, da vurderingen var at kommunelovens § 11-3 femte ledd ikke kom til anvendelse fordi det dreide seg om samme sak.
>
> Kommunedirektøren ser at det er egnet til å skape noe forvirring at svarene på tilleggsbestillingene ble sendt ut som egne saker. Dersom man hadde lagt en streng tolkning til grunn om at det her de facto var enkeltstående saker burde sakene ikke vært behandlet. Når det gjelder graden av medvirkning mellom arbeidstakere og tillitsvalgte i sakene 109/25 og 116/25 vil kommunedirektøren påpeke at vurdering av ansattes medbestemmelse kommer frem av samtlige politiske saker.

> For sak 109/25 redegjorde kommunedirektøren for at «hovedtillitsvalgte er orientert om vedtaket og om kommunedirektørens arbeid i denne saken. Det er imidlertid nødvendig med ytterligere medvirkningsprosess før endelig beslutning, og gjennomføring av tiltakene.»
>
> For sak 116/25 ble det ikke vurdert at forslaget om å justere kommunes tjenestetilbud utløste noe krav om medvirkning etter Arbeidsmiljøloven § 4-3 (2).
>
> For sak 112/25 – Reduksjon i sosialhjelpkostnader, bes det om en vurdering av om bystyret kan instruere Nav om hvordan de skal prioritere sine arbeidsoppgaver.
>
> Bystyret er kommunens øverste organ, og kommunedirektøren følger opp bystyrets vedtak. Kommunedirektøren er av den oppfatning at vedtakene i denne saken ga tydelige styringssignaler som det har vært mulig å følge opp ovenfor Nav på egnet måte gjennom den løpende styringsdialogen.
>
> Det ble truffet realitetsvedtak i flere av sakene som er gjenstand for lovlighetskontrollen.

Kommuneloven § 11-3 har regler om innkalling og saksliste til møter i folkevalgte organer, og femte ledd lyder slik:

> Et folkevalgt organ kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. På tilsvarende måte kan organet fatte vedtak i en sak der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.

Første punktum i bestemmelsen regulerer når en sak ikke er oppført på sakslisten, mens andre punktum gjelder når saksdokumenter ikke er sendt ut sammen med innkallingen. Det følger av bestemmelsen at et organ kan fatte vedtak i en sak selv om saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, når hverken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. Bestemmelsen kommer til anvendelse for realitetsvedtak. Dersom ikke alle dokumenter fulgte innkallingen, vil det ikke kunne fattes realitetsvedtak i saken hvis møteleder eller en tredel av medlemmene motsetter seg det.[3]

Vi legger til grunn at bystyret den 12. juni 2026 har foretatt en avstemning av om sakene 109/25 til 118/25 skulle behandles eller ikke, jf. kommuneloven § 11-3 femte ledd, og anser at dette er en prosessledende avgjørelse som ikke kan lovlighetskontrolleres, jf. kommuneloven § 27-2 annet ledd bokstav a).

Sak 109/25 - organisasjonstilpasning

I klagen er det bedt om Statsforvalterens vurdering av om arbeidsmiljølovens bestemmelser om medvirkning er ivaretatt knyttet til vedtakets punkt 1 i sak 109/25 – Organisasjonstilpasning.

Bystyrets vedtak av 12. juni 2025 lyder slik:

> 1. Foreslåtte tiltak som omtalt i saken iverksettes av kommunedirektøren.

[3] jf. Note (703) og (704) i Norsk lovkommentar.

> 2. Kommunedirektøren forsetter arbeidet med organisasjonsmessige tilpasninger, og kommer tilbake med nye tiltak i budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029.

Av saksframlegget går det frem at bakgrunnen for vedtaket var at formannskapet den 5. juni 2026 fattet følgende vedtak:

> Kommunedirektøren bes utrede en sak der antallet avdelinger og virksomheter reduseres slik at kommunen kan oppnå en økonomisk driftsreduksjon på 25 millioner kroner i 2025. Saken fremmes for politisk behandling i et ekstraordinært formannskapsmøte 12. juni.

Det er opplyst at det ble «umiddelbart iverksatt ett arbeid for å gjøre nødvendige utredninger. Å redusere antall avdelinger og virksomheter kan skje på tre måter, ved nedleggelse, oppsplitting og fordeling av oppgaver på andre virksomheter/ avdelinger eller ved å slå sammen virksomheter/avdelinger.»

Videre er det vist til at «Alle kommuneområdene har gjennomgått sitt potensiale for innsparinger og endring. Hvordan tjenestene skal organiseres vil kreve medvirkning fra ansatte og deres tillitsvalgte, og slik medvirkning har ikke vært mulig på den korte tiden.»

Kommunedirektøren har in sin vurdering redegjort for at «hovedtillitsvalgte er orientert om vedtaket og om kommunedirektørens arbeid i denne saken. Det er imidlertid nødvendig med ytterligere medvirkningsprosess før endelig beslutning, og gjennomføring av tiltakene.»

Slik vi forstår saken er det ikke her truffet et endelig vedtak, men et vedtak om den videre prosessen i forbindelse med innsparinger i kommunens drift. Vi anser derfor at vedtaket ikke kan lovlighetskontrolleres, kommuneloven § 27-2 bokstav a. Slik vi forstår redegjørelsen fra kommunedirektøren er tillitsvalgte informert i prosessen, og at det vil bli gjennomført ytterligere medvirkningsprosesser før endelig beslutning tas.

Sak 116/25 – Spesialiserte døgnplasser – reduksjon i tilbud
Bystyrets vedtak av 12. juni 2025 lyder slik:

> 1. En reduksjon i spesialiserte døgnplasser tilsvarende 2 millioner kroner i 2025, gjennomføres.
> 2. Kommunedirektøren vurderer opprettholdelse av plassene og eventuelt salg av tjenester til omkringliggende kommuner i budsjett 2026.

Av saksfremstillingen går det frem at bakgrunnen for vedtaket var at formannskapet den 5. juni 2025 i sak 68/2025 1. tertialrapport 2025 for Fredrikstad kommune, fattet følgende vedtak:

> Kommunedirektøren bes legge frem en sak om konsekvensene av å avvikle seks spesialiserte døgnplasser på Helsehuset i 2025. Saken fremmes for politisk behandling i et ekstraordinært formannskapsmøte 12. juni.

Det er vist til 1. tertialrapport i Framsikt hvor tiltaket er beskrevet:

> Redusert kapasitet av seks spesialiserte døgnplasser (2,0 millioner kroner)

I klagen er det vist til at vedtaket bryter med arbeidsmiljøloven § 4-2 (3) om medvirkning, og at dette ikke er gjennomført.

Kommunedirektøren har vist til at «det ikke vurdert at forslaget om å justere kommunes tjenestetilbud utløste noe krav om medvirkning etter Arbeidsmiljøloven § 4-2 (3).»

Arbeidsmiljøloven § 4-2 (3) lyder slik:

> Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Slik vi forstår vil vedtakets punkt 1, kunne utløse medvirkningsplikt da endringen vil kunne medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon. Punkt 2 i vedtaket sier imidlertid at kommunedirektøren skal vurdere opprettholdelse av plassene og eventuelt salg av tjenester til omkringliggende kommuner i budsjett 2026. Vi anser derfor ikke at det er et endelig vedtak, men et vedtak om videre prosess i saken.

Vi er derfor kommet til at heller ikke dette vedtaket er et endelig vedtak som kan lovlighetskontrolleres etter § 27-2 første ledd bokstav a.

<u>Sak 112/25 – Reduksjon sosialhjelpskostnader</u>
Bystyrets vedtak punkt 3 lyder slik:

> 3. Nav prioriterer å bistå personer med sosialhjelpsstønad til å komme i arbeid, med følgende lavere prioritering av andre oppgaver ut 2025. Det skal særlig fokuseres på unge og foreldre med barn som mottar sosialhjelpsstønad og som vurderes å ha størst mulighet for å komme i arbeid.

Av saksfremstillingen går det frem at formannskapet i vedtak av 5. juni 2025 ba kommunedirektøren «om å legge frem en sak som vil redusere kommunens sosialhjelpskostander med henholdsvis 5 og 10 %. Saken fremmes for politisk behandling i et ekstraordinært formannskapsmøte 12. juni.»

Videre er det vist til at «Kommunedirektøren har et administrativt handlingsrom. Det medfører at det allerede jobbes med å øke andelen sosialhjelpsmottakere som følges opp av jobbspesialistene i Nav.»

Kommunedirektøren har vist til at «Bystyret er kommunens øverste organ, og kommunedirektøren følger opp bystyrets vedtak. Kommunedirektøren er av den oppfatning at vedtakene i denne saken ga tydelige styringssignaler som det har vært mulig å følge opp ovenfor Nav på egnet måte gjennom den løpende styringsdialogen.»

Vi kan ikke se at punkt 3 i sak 112/25 kan forstås som et endelig vedtak, men mer som et styringssignal som ikke kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Vi vil uansett bemerke at kommunen har en viss mulighet til å gi føringer til NAV når det gjelder innholdet og omfanget av de oppgavene som kommunen har etter sosialtjenesteloven. Vi viser også til at lovverket gir rom for skjønnsutøvelse og individuelle vurderinger.

Vi ser også at det på NAV sin hjemmeside er informert om at «Stat og kommune har selvstendig ansvar for hver sine tjenester. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og

velferdstjenestene innenfor arbeid, trygd og pensjon, mens kommunene har ansvar for de sosiale tjenestene.»

Det går frem at «Lederen ved Nav-kontoret får styringssignaler fra både kommunedirektøren og fylkesdirektøren, og rapporterer tilbake til begge.» Videre er det opplyst følgende om den kommunale styringslinjen:

> Kommunene har stor grad av selvstyre etter kommuneloven. Den enkelte kommune avtaler, sammen med Arbeids- og velferdsetaten, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i Nav-kontoret.
>
> Kommunestyret bevilger økonomiske midler til de kommunale tjenestene ved Nav-kontoret i årsbudsjettet. I henhold til kommuneloven skal det også framgå hvilke prioriteringer, målsettinger og premisser kommunestyret legger til grunn for tjenestene.
>
> Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet sender årlig et kommunebrev til alle landets kommuner. Kommunebrevet beskriver nasjonale mål, regjeringens satsingsområder og tilskuddsmidler innenfor området levekår og sosiale tjenester. Tilskuddene gitt over statsbudsjettet til de sosiale tjenestene er virkemidler for å nå de nasjonale målene.
>
> Staten styrer ikke de sosiale tjenestene i kommunene. Kommunebrevet er derfor til informasjon og veiledning.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll, ikke er oppfylt.

Vi vil ta stilling til bystyrets saksbehandling etter § 11-3 femte ledd andre punktum i sak om lovlighetskontroll av bystyrets vedtak av 23. oktober 2025 i sak 176/25 – Fredrikstad kino med kiosk etablert som et aksjeselskap, og der vil vi også vurdere om kommunen har fulgt arbeidsmiljølovens bestemmelser om medvirkning i denne saken.

Konklusjon
Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll av kommunestyrets beslutninger 12. juni 2025 om ikke å utsette behandlingen av sakene 109/25 til 118/25er ikke oppfylt, jf. kommuneloven § 27-2. Avgjørelsene i sak 109/25 ,112/25 og 116/25 anses heller ikke som endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Anmodningen om lovlighetskontroll avvises.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.[4]

[4] Jf. veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.

Vi ber kommunen orientere representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll om dette vedtaket.

Med hilsen

Anne Haugland Danielsen
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 20.03.2026
Vår ref: 2025/49869
Deres dato: 17.11.2025
Deres ref: 2025/21045-8 (ELENSE)

FREDRIKSTAD KOMMUNE
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Cathrine Lied Meyer, 69 24 70 00

Lovlighetskontroll - Fredrikstad - bystyrets vedtak i sak 176/25 - Fredrikstad kino med kiosk etablert som et aksjeselskap

Vi viser til kommunens oversendelse datert 17. november 2025 av krav om lovlighetskontroll. Kravet knytter seg til bystyrets vedtak av 23. oktober 2025 i sak 176/25 - Fredrikstad kino med kiosk etablert som et aksjeselskap. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er

Lovlighetskontrollen har ikke avdekket feil ved bystyrets vedtak av 23. oktober 2025 i sak 176/25 som gjør det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunens vedtak blir stående uendret.

Sakens bakgrunn
I møte den 23. oktober 2025 fattet bystyret følgende vedtak i sak 176/25:

1. Fredrikstad Kino, inkludert kioskdrift, opprettes som et aksjeselskap. Aksjeselskapet Fredrikstad Kino AS stiftes med en aksjekapital på kroner 100.000,- inkludert overkurs på kroner 4.900.000 med ett kontantinnskudd på til sammen 5 millioner kroner. Dette finansieres ved bruk av fond. Driftsutstyr, teknisk anlegg og interiør tilknyttet kinodriften overdras selskapet, etter takst som tinginnskudd. Kommunedirektøren iverksetter dette i løpet av 2025.
2. Ansatte i dagens kinovirksomhet ivaretas gjennom kommunens rutiner for omorganisering
3. Det legges frem en ny sak for bystyret hvor man velger et valgutvalg som skal innstille på nytt styre til aksjeselskapet. I samme sak tar bystyret stilling til eierstrategi og mål for selskapet.

Bystyrerepresentantene Silje L. Waters, Atle Ottesen, Jarle Johannessen, Jonas Qvale, Vidar Schei, Camilla Eidsvold og Hans Ingvald Røed har den 23. oktober 2025 fremmet krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Kravet om lovlighetskontroll er i hovedsak begrunnet med at det i forbindelse med saksutredningen, ikke ble gjennomført noen medvirkning med tillitsvalgte eller ansatte. I klagen er

det vist til at dette er brudd på hovedavtalens § 3-1 c i Del B om ansattes medvirkning i endringsprosesser, og arbeidsmiljølovens § 8-2 første ledd, c) om plikt til informasjon og drøfting.

Bystyret tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 13. november 2025, og opprettholdt vedtaket. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren for behandling, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd.

Representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll ba Statsforvalteren om å utsette iverksettingen av vedtaket i påvente av behandlingen av lovlighetsklagen, jf. kommuneloven § 27-3 femte ledd bokstav c.

Vi avslo utsatt iverksetting av vedtaket i brev av 3. desember 2025.

Generelt om lovlighetskontroll
Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren.[1] Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.[2]

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

a) har et lovlig innhold
b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
c) har blitt til på lovlig måte.

Vi vurderer saken i sammenheng med lovlighetsklage som knytter seg til bystyrets vedtak av 12. juni 2025 i sak 109/25 til 118/25 hvor sak 118/25 gjaldt endret driftsform av Fredrikstad kino.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd.

Statsforvalterens vurdering

1. Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?
Statsforvalteren vurderer bystyrets avgjørelse som et «vedtak» etter kommunelovens § 27-2 første ledd bokstav a. Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker. Også kravet om at klagen skal være fremsatt av minst tre representanter av kommunestyret er oppfylt. Det påklagede vedtaket gjelder offentligrettslige forhold, jf. § 27-3 tredje ledd.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll er oppfylt.

[1] Jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, FOR-2019-08-30-1096, IX.
[2] Se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.

2. Er vedtaket truffet av riktig organ?
Bystyret har, som øverste kommunale organ, det overordnede ansvar for ledelse, planlegging og drift av kommunens virksomhet, herunder kommunens økonomi. Dette innebærer også kompetanse til å treffe de nødvendige avgjørelser, så langt ikke annet følger av lov eller delegering, jf. kommuneloven § 5-3.

Bystyret hadde dermed den nødvendige myndighet til å treffe avgjørelse i saken, jf. kommuneloven § 27-3, første ledd, bokstav b).

3. Er saksbehandlingsreglene fulgt?
Denne delen av kontrollen gjelder en vurdering av om vedtaket er blitt til på lovlig måte, dvs. om saksbehandlingsreglene i kommuneloven, forvaltningsloven og særlovgivningen, samt ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk er fulgt.

I saksfremstillingen er det vist til at bystyret den 12. juni 2025 behandlet sak 118/2025 Fredrikstad kino – endret driftsform, og fattet følgende vedtak:

1. Kommunedirektøren legger fram en sak der det framgår hvordan Fredrikstad Kino, inkludert kiosk, kan etableres som et aksjeselskap.

Vedtaket var en av flere saker som det ble fremmet krav om lovlighetskontroll av i erklæring datert 16. juni 2025. I lovlighetsklagen er det vist til at det i møte den 12. juni 2025 ble fremmet utsettelsesforslag for sakene 109 til 118/25 etter kommuneloven § 11-3 femte ledd, på grunn at sen utsending av saksdokumentene i sakene som ga representantene dårlig tid til forberedelse.

Det går frem av klagen at da forslaget om å utsette saken ble behandlet av bystyret, ble mindretallet på over 1/3 overstyrt av flertallet, som mente at lovteksten i kommuneloven ikke er gjeldende fordi det var varslet muntlig at sakene skulle legges frem.

Vi viser til kommuneloven § 11-3 femte ledd som lyder slik:

> Et folkevalgt organ kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. På tilsvarende måte kan organet fatte vedtak i en sak der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.

Det følger av bestemmelsen at et organ kan fatte vedtak i en sak selv om saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, når hverken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. Bestemmelsen kommer til anvendelse for realitetsvedtak, jf. lovkommentar i note 703 i Rettsdata.

Bestemmelsen innebærer at når saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, kan 1/3 av de møtende medlemmene i organet motsette seg at det fattes realitetsvedtak i saken.

Av møteprotokollen fra bystyremøtet den 12. juni 2026 går det frem at forslag om utsettelse av sakene 109-118/25 etter § 11-3 femte ledd fikk 22 stemmer, og at forslag fra ordfører om å behandle sakene ble vedtatt med 31 stemmer. 22 stemmer utgjør mer enn 1/3 av de møtende 53 medlemmene, og de vil derfor kunne motsette seg at det ble fattet realitetsvedtak i saker hvor saksdokumentene ikke ble sendt ut sammen med innkallingen.

Når det gjelder vedtaket i sak 118/2025 om Fredrikstad kino, anser vi imidlertid at dette vedtaket ikke er et realitetsvedtak, men et vedtak om at saken skal utredes av kommunedirektør og fremlegges med innstilling i et senere møte.

3.1 Lovlighetsklage av 23. oktober 2025
I lovlighetsklagen som knytter seg til bystyrets vedtak av 23. oktober 2025 i sak 176/25 Fredrikstad kino med kiosk etablert som et aksjeselskap, er det vist til at reglene i Hovedavtalen og arbeidsmiljøloven om ansattes medvirkning ikke er fulgt. Det er bedt om at Statsforvalteren opphever vedtaket, og at saken ikke kan behandles før det er gjennomført medvirkning i henhold til hovedavtalens bestemmelser.

Det er vist til hovedavtalens § 3-1 c i Del B som sier at arbeidsgiver, ved endringer eller omstillinger i kommunen som vil få betydning for arbeidstakerne, på et tidligst mulig tidspunkt skal informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd.

Det er også vist til arbeidsmiljølovens § 8-2 første ledd c) som sier at arbeidsgivers plikt til informasjon og drøfting etter § 8-1 omfatter:

> c. informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

Etter andre ledd, skal informasjon og drøfting etter første ledd bokstavene b og c, skje «så tidlig som mulig».

I lovlighetsklagen går det frem at ansatte og tillitsvalgte ved Fredrikstad kino har opplyst at medvirkning ikke har funnet sted. Videre er det vist til et tidligere B-rundskriv hvor KS skriver følgende om medvirkning i h.t. Hovedavtalen:

> «Drøftingsplikten etter Hovedavtalen bygger på prinsippet om at de tillitsvalgte, som representanter for de ansatte, gjennom drøftinger skal kunne påvirke beslutninger før arbeidsgiver treffer avgjørelse. Det er således arbeidsgiver som har ansvar for at slike drøftinger skjer tidligst mulig, før endelig beslutning fattes.»
>
> «Fremmes det benkeforslag i et politisk organ, vil drøftingsplikten inntre umiddelbart deretter, jf. Arbeidsrettens dom ARD 2008-10. I dommen bemerkes dessuten følgende " Ut fra omstendighetene i saken finner Arbeidsretten grunn til å føye til at det vil være i strid med hovedavtalens §3-4 bokstav b) dersom det legges opp til å treffe et vedtak på grunnlag av benkeforslag, dersom formålet er å omgå bestemmelsene om drøftingsplikt." (någjeldende del B § 3-1 bokstav c)»
>
> «En annen organisering av virksomheten medfører ikke at drøftingsplikten bortfaller. Ved vurdering av eventuell konkurranseutsetting skal arbeidstakerorganisasjonene eller forhandlingssammenslutningene være representert i administrative ad hoc-grupper. Før vedtak om å konkurranseutsette en eller flere tjenester, skal den enkelte arbeidstakerorganisasjon/forhandlingssammenslutning gis anledning til å uttale seg skriftlig for besluttende organ.»

Kommunedirektøren har i sin saksfremstilling til bystyret i forbindelse med lovlighetsklagen vist til at saken ikke bryter med arbeidsmiljøloven, og legger til grunn at bystyret opprettholder sitt vedtak og

at lovlighetsklagen oversendes til Statsforvalteren for lovlighetskontroll. Kommunedirektøren viser til at påståtte brudd på Hovedavtalen ikke er gjenstand for lovlighetskontroll, da denne ikke er en lov eller har lovs rang.

3.2 Statsforvalterens vurdering

Vedtaket om etablering av Fredrikstad Kino er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Reglene i forvaltningslovens kap. IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak), V (om vedtaket) og VI (om klage og omgjøring) kommer derfor ikke direkte til anvendelse. Det er likevel et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal behandles på en forsvarlig måte, og dette krever at en sak er tilstrekkelig opplyst før en avgjørelse blir tatt.

Vi viser til at kommunedirektøren har ansvaret for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd.

I klagen er det vist til at arbeidsgiver ikke har overholdt de strenge kravene til drøfting og informasjon overfor de tillitsvalgte og ansatte før bystyret fattet vedtak i saken. Bestemmelsen om plikt til informasjon og drøfting i arbeidsmiljøloven § 8-1 første ledd lyder slik:

> I virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Det følger av saksopplysninger til bystyrets behandling den 23. oktober 2025 at ansatte, ca. 13 årsverk, vil bli omfattet av virksomhetsoverdragelsen og bli ansatt i selskapet med gjeldende lønnsvilkår. Vi ser av Brønnøysundregistrene at Fredrikstad kino er registrert med 58 ansatte per 10. november 2025.

Videre følger det av § 8-2 at

> (1) Plikten til informasjon og drøfting etter § 8-1 omfatter:
>
> (...)
>
> c) informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.
>
> (2) Informasjon etter første ledd bokstav a skal skje på et passende tidspunkt. Informasjon og drøfting etter første ledd bokstavene b og c skal skje så tidlig som mulig.

Vi viser til kommunedirektørens saksframlegg til bystyret i forbindelse med sak 118/2025 Fredrikstad Kino – endret driftsform om «Ansattes medbestemmelse», hvor det går frem at «Tillitsvalgt og verneombud må involveres i den videre prosessen, dersom det vedtas utredning av alternative driftsformer. Ny driftsformer vil påvirke ansatte i vesentlig grad, og flere forhold rundt ansattes rettigheter og forhold må med i utredningen.»

Vi legger derfor til grunn at kommunen har vurdert at etablering av Fredrikstad kino som et aksjeselskap vil kunne anses som en vesentlig endring i arbeidstakernes arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold, slik at informasjons og drøftingsplikten inntrer.

Det følger av andre ledd at informasjon og drøfting om sysselsettingssituasjonen og beslutninger om arbeidsorganisering og ansettelsesforhold skal skje «så tidlig som mulig». Uttrykket «så tidlig som mulig» benyttes også i § 16-6 første ledd om virksomhetsoverdragelse. Det er hentet fra tariffavtaler, særlig Hovedavtalen mellom LO og NHO. I forhold til tilsvarende bestemmelser i Hovedavtalen, har Arbeidsretten uttalt at drøftingen må finne sted allerede på planleggingsstadiet, jf. ARD-1996-130.[3]

Av lovforarbeidene[4] går det frem at

> Spørsmålet om informasjon og drøfting i forvaltningsvirksomheter må ses i lys av at det foreslås fleksible regler for gjennomføringen av informasjons- og drøftingsplikten, se nærmere under i punkt 10.4.3. Hvordan plikten til informasjon og drøfting konkret skal gjennomføres, vil etter forslaget avhenge av beslutningens karakter og ellers måten staten og kommuner blir styrt på. Dette gjelder blant annet tidspunktet for når de ansatte kan få informasjon. Offentlig virksomhet styres i utstrakt grad gjennom politiske organer og vedtak. Normalt vil beslutningene i offentlige organer tas i etterkant av en åpen politisk prosess, som det vil være naturlig å gjøre de ansatte kjent med. I andre tilfeller kan plikten til informasjon og drøfting bli aktuell i og med beslutningen i politiske organer. Det kan for eksempel i et kommunestyre framkomme benkeforslag som administrasjonen ikke har utredet eller forberedt. I disse tilfellene vil det ikke være mulig å informere om beslutningen og drøfte denne med de tillitsvalgte i forkant av avstemmingen. Dette vil ikke være i strid med reglene om informasjon og drøfting.

Vi viser også til at arbeidsmiljøloven § 16-5 har regler for informasjon og drøfting med tillitsvalgte. Det følger av første ledd at tidligere og ny arbeidsgiver, så tidlig som mulig, skal gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Hensikten med informasjonen er at tillitsvalgte skal få mulighet til å komme med synspunkter på et så tidlig tidspunkt at de kan inngå i beslutningsgrunnlaget, og at de dermed vil ha en reell mulighet til å påvirke beslutningen.

Det går frem av møteboken fra formannskapsmøtet den 16. oktober 2025 at kommunedirektørens innstillinger i fire punkter falt, mens forslag fremmet i møte ble vedtatt med 8 mot 7 stemmer. Videre går det frem av møteboken fra bystyremøtet at formannskapets innstilling ble vedtatt av bystyret med et nytt punkt 3 som var et tilleggsforslag som ble fremmet i møtet.

Forslaget som ble vedtatt ble ikke fremmet før formannskapet og bystyret behandlet saken i oktober måned. Saken om utredning av driftsendring av Fredrikstad Kino, inkludert kiosk, var likevel kjent i kommunen.

Vi kan ikke se at kommunen har redegjort for at den i perioden fra bystyret i juni måned i sak 118/2025 vedtok at kommunedirektøren legger fram en sak om hvordan Fredrikstad Kino kan etableres som et aksjeselskap, til endelig vedtak ble fattet i oktober, har informert og drøftet saken med de tillitsvalgte i tråd med reglene i hovedavtalen og arbeidsmiljøloven.

Bystyret var også kjent med dette da det i forbindelse med bystyrets behandling ble fremmet et forslag om at saken ble sendt tilbake til kommunedirektøren, og lagt «frem til ny behandling når

[3] Jf. Norsk Lovkommentar note (261) ved Ingeborg Moen Borgerud.
[4] Jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2006) s. 124 – 125.

medvirkning med berørte ansatte har funnet sted ihht Hovedavtalen». Det kommer frem at utsettelsesforslaget fikk 23 av 53 stemmer.

Slik saken er opplyst for oss, tyder mye på at det både var tid og anledning for kommunen i den mellomliggende perioden fra juni til oktober måned, til å informere og drøfte saken med de tillitsvalgte i tråd med bestemmelser om medvirkning i arbeidsmiljøloven og hovedavtalen.

Vi finner likevel ikke grunn til å undersøke dette nærmere ut fra vedtakets art og betydning for videre drift av kinoen. Vi viser til saksopplysninger hvor det går frem at det siden 2018 har det vært arbeidet med ulike utredninger av måter kinoens drift kan endres på, og at saken om endret driftsform av kinoen anses å være kjent i kommunen.

Vi viser også til at vedtaket er av politisk art, og at hensiktsmessig drift av kinoen ligger innenfor kommunens styringsrett. Vi viser også til kommunens opplysninger om at overgangen til aksjeselskap ikke innebærer noen endringer i den daglige driften, og at de ansatte har rett til å bli med over til det nye aksjeselskapet og at rettighetene i arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse inntrer.

Vi ber kommunen likevel merke seg betydningen av medvirkning i slike prosesser i fremtidige saker, og at kravene til informasjon og drøfting med de ansatte overholdes.

4. Har vedtaket et lovlig innhold?

Denne delen av kontrollen innebærer en vurdering av om innholdet i vedtaket er lovlig, dvs. om det er tråd med gjeldende rett på området.

Anførslene i lovlighetsklagen er knyttet til hvorvidt saksbehandlingsreglene er fulgt, og ikke om vedtaket har et lovlig innhold. Vi har derfor ikke funnet grunn til å undersøke dette nærmere, jf. kommuneloven § 27-3 andre ledd som slår fast at lovlighetskontrollen kan begrenses til de anførslene som er tatt opp i saken. Vi understreker likevel at kommuner som utgangspunkt står fritt til å organisere deler av sin virksomhet som aksjeselskap og at valg av organisasjonsform må sies å ligge innenfor kommunens frie skjønn.

Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved bystyrets vedtak av 23. oktober 2025 som gjør det ugyldig.

Det betyr at kommunens vedtak blir stående uendret.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.[5]

[5] Jf. veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.

Vi ber kommunen orientere representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll om dette vedtaket.

Med hilsen

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 20.04.2026
Vår ref: 2026/9458
Deres dato:
Deres ref: 2019/2696-150

FREDRIKSTAD KOMMUNE
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Odd Meldal, 69 24 70 00

Vedtak i klagesak - Reguleringsplan - Klage - Fredrikstad - fylkesveg 108 - detaljregulering for Kjøkøysund bru inkludert gang og sykkelvei - planID 1165

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesak 19.02.2026.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak av 12.06.2025. Klagene har ikke ført frem.

Sakens bakgrunn
Saken gjelder klager på godkjent detaljregulering for Kjøkøysund bru – arealplan-ID 1165. Planen ble først startet opp av Statens vegvesen, men planarbeidet ble overtatt av Viken fylkeskommune ved årsskiftet 2019-2020. Som følge av avviklingen av Viken fylkeskommune, er Østfold fylkeskommune forslagsstiller fra 2024. Planforslaget ble sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn i regi av Viken fylkeskommune i perioden 04.05.2022 – 22.06.2022. Det kom inn 11 merknader til planforslaget i forbindelse med høring og offentlig ettersyn.

Detaljreguleringsplanen ble vedtatt av bystyret i Fredrikstad kommune 12.06.2025. Hensikten med planen er å tilrettelegge for etablering av ny bru over Kjøkøysund. Planen legger til rette for tofelts bru med tilhørende gang- og sykkelvei, som vil forbedre trafikksikkerheten på strekningen.

Vedtaket er påklaget av eierne av Tømmerhella 11 i melding 03.09.2025, og av Stenbukta 7 i melding 07.09.2025 og 05.10.2025. Klagene går ut på negative virkninger på klagernes eiendommer (støy og solforhold), feil ved prosessen, at avgjørelsen er truffet på uriktig faktisk grunnlag, bekymringer knyttet til anleggsfasen og driftsfasen, samt innvendinger mot avståelse av grunn.

Forslagsstiller har kommentert klagene i to e-poster 27.10.2025.

E-postadresse: sfospost@statsforvalteren.no
Sikker melding: www.statsforvalteren.no/melding
Postadresse: Pb 325, 1502 Moss
Besøksadresse: Moss: Vogts gate 17, Drammen: Dr. Hansteinsgate 9, Oslo: Stensberggata 27
Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319

Bystyret tok ikke klagene til følge i møte 12.02.2026. Saken ble deretter oversendt til Statsforvalteren for endelig behandling.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

Statsforvalteren som klageinstans i plansaker
Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Myndigheten er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Vår myndighet som klageinstans følger av forvaltningsloven § 34.

Kommunestyret (bystyret) er planmyndighet. Det er kommunen som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen og arealdisponeringen i planområdet. En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning, der kommunestyret har avveid ulike planhensyn og interesser.

Som klageinstans skal vi legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Ettersom kommunens vurderinger og vekting av ulike planhensyn og interesser vil være utøvelse av kommunens frie skjønn, skal det i utgangspunktet mye til for å sette disse vurderingene til side.

Statsforvalteren har også begrenset myndighet til å endre en plan i klagebehandlingen. Dersom Statsforvalteren mener det bør gjøres endringer, og kommunen er uenig i dette, må saken sendes til departementet for avgjørelse. Mer informasjon om vår myndighet som klageinstans står i reguleringsplanveilederen av 10.09.2018, rundskriv T-2/09 og T-8/86 og brev 16.01.2004 fra departementet.

Statsforvalteren ser slik på saken
Kjøkøysund bru på fylkesvei 108 binder sammen Kråkerøy og Kjøkøy i Fredrikstad kommune. Det er opplyst at eksisterende bru må skiftes ut på grunn av bruas tekniske tilstand. Det er ikke tilbud for gående og syklende på dagens bru. Planen skal tilrettelegge for etableringen av ny bru i ny trasé inkludert anlegg for gående og syklende.

<u>Vurdering av klager</u>

Eierne av Stenbukta 7 opplyser at de baserte boligkjøpet på vedtak om at brua skulle renoveres, ikke rives, og at de ikke ble varslet om planoppstart i 2019. Klagerne er bekymret for sikkerheten for barn, voksne, kjøretøy og bygningsmasse under bygging av ny bru og riving av den gamle, og for at de skal bli hindret i å komme til og fra eiendommen. De er bekymret for svevestøv og støy under bygging av ny bru og riving av dagens. Det klages videre over at ny bru vil gjøre at eiendommen blir lagt i mørke og mister alt sollys. Dette medfører verditap. Klagerne motsetter seg grunnerverv av eiendommen, både i og etter byggeperioden. De har opplevd nedfall av snø og is ved brøyting av dagens bruk, og er opptatt av at dette blir ivaretatt.

Eierne av Tømmerhella 11 mener vedtaket er fattet på uriktig grunnlag når det gjelder støyutredning.

Kommunedirektøren har i kommunens forberedende klagebehandling lagt til grunn at forutsetninger den enkelte grunneier hadde ved erverv av eiendommen ikke kan tillegges vekt i en vurdering av gyldigheten av bystyrets planvedtak. Videre påpeker kommunedirektøren ved klagebehandlingen at avveiningen av grunneieres interesser opp mot de samfunnsmessige

interesser som ligger i et nytt veianlegg, vil være opp til bystyrets skjønn som planmyndighet. Når det gjelder klagen fra Tømmerlia 11, viser kommunedirektøren til forslagsstillers forklaring av metodikk og henvisningen til statlig veiledning for støy i arealplanlegging. Kommunedirektøren er enig med forslagsstiller i at beregninger er gjort med den metodikk som følger av gjeldende planretningslinjer for støyplanlegging. Det er ikke mangler ved disse som har noen betydning for bystyrets vedtak av reguleringsplanen etter kommunedirektørens vurdering. Det fremgår videre av planbestemmelsene at retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging skal legges til grunn for veiprosjektet.

Når det gjelder innvendingene som er knyttet til mulige utfordringer med fremtidig drift og anleggsfasen, viser kommunedirektøren til forslagsstillers kommentarer. Forslagsstiller opplyser at trafikksikkerhet skal ivaretas og atkomst til boligeiendommer skal opprettholdes i hele anleggsfasen. At trafikksikkerhet og trafikkavvikling skal ivaretas i anleggsfase, er fastsatt gjennom bestemmelse 5.8, der det også framgår at det skal utarbeides en plan for dette før anleggsarbeidene kan starte. Det opplyses at den nye brua vil få brøytetett rekkverk der det er relevant av hensyn til områdene under brua. Videre opplyses det at instruksen for brøyting skal inneholde krav til utførelse for å sikre at snø og is ikke kastes over brurekkverket ved brøyting.

Etter Statsforvalterens syn har kommunen sett hen til relevante og saklige momenter ved godkjennelsen av planen. Etter vårt syn er det samlet sett en overvekt av positive konsekvenser ved etableringen av ny Kjøkøysund bru med tilhørende gang- og sykkelvei langs fylkesvei 108. Det fremgår at det er gjort en tilstandsvurdering av dagens bru og det er sett på muligheter for oppgradering og forsterkning. Anbefalingen fra dette arbeidet er å erstatte dagens bru med ny bru.

I arbeidet med plasseringen av veilinjen, valg av type bru, utforming av landkarene og plassering av søyler uttales i planbeskrivelsen at det er etterstrebet å ta hensyn til landskap som helhet og kystlandskapet spesielt.

Det legges også opp til etablering av gang- og sykkelvei over Kjøkøysundet. Dette vil gi myke trafikanter mulighet til å krysse Kjøkøysundet uten å måtte benytte kjøretøy slik som i dagens situasjon.

Fylkeskommunen opplyser at det ikke kan ses å foreligge noen feil ved varsling av oppstart av planarbeidet i 2019. Begge eierne av Stenbukta 7 står på listen over hvem som ble tilskrevet i forbindelse med varslingen, og det ligger ifølge forslagsstiller ikke noe i Østfold fylkeskommunes systemer som skulle tyde på at det er skjedd noen feil i utsendingen av varslingsbrevene.

Det fremgår av saken at sidevalget av ny bru er basert på en innledende skissefase som konkluderte med at ulempene for berørte eiendommer ville være større ved å plassere ny bru på vestsiden enn dersom ny bru ble plassert på østsiden. Det ble også ansett som klart bedre å ha ny bru på østsiden ut fra brutekniske forhold, estetikk og landskapstilpasning. I forbindelse med reguleringsplanarbeidet er det gjort en analyse av endrede sol- og skyggeforhold for berørte eiendommer på østsiden av ny bru, herunder Stenbukta 7. Utdrag av sol- og skyggestudien framgår av kapittel 8.3.3 i planbeskrivelsen, og rapporten fra studien ligger som vedlegg til reguleringsplanen. Statsforvalteren legger til grunn at bystyret har vurdert og funnet at endringene av solforhold for eiendommen Stenbukta 7 ikke er tilsier et annet alternativ.

Statsforvalteren slutter seg for øvrig til kommunens vurdering av klagene. Statsforvalteren kan ikke se at det er grunnlag for å oppheve vedtaket eller foreslå endringer i planen.

Oppsummering

Statsforvalteren har kommet til at planforslaget er tilfredsstillende opplyst og at vi har tilstrekkelig grunnlag til å fatte en avgjørelse.

Etter Statsforvalterens oppfatning har kommunen foretatt en tilfredsstillende vurdering av de ulike hensyn som er kommet frem gjennom utarbeidelsen av planen. Vi understreker at arealdisponering beror på et lokalpolitisk skjønn, som klageinstansen skal være varsom med å overprøve, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje setning.

Vi kan heller ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil som tilsier at planvedtaket er ugyldig.

Klagene har ikke ført frem. Bystyrets vedtak blir stående uendret.

Konklusjon
Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak av 12.06.2025. Klagene har ikke ført frem.

Vedtaket er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Odd Meldal
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ØSTFOLD FYLKESKOMMUNE	Oscar Pedersens vei 39	1721	SARPSBORG
Frank Dufseth Brodahl	Stenbukta 7	1676	Kråkerøy
Anne Beate Reinertsen	Holbergs Gate 17	7015	Trondheim

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Søknad fra Jon-Arvid Kolseth, Gullskårveien 3 A, 1664 Rolvsøy om fritak fra politiske verv i Fredrikstad kommune innvilges.
2. Som nytt varamedlem til bystyret fra Pensjonistpartiet, rykker Frank Kristian Gunerius Bakken, Lunteveien 26b, 1633 Gamle Fredrikstad, automatisk inn etter stemmetallet ved siste kommunevalg.

Valgutvalget anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak: (innstillingen fremmes i møtet)
3. Som varamedlem til teknisk utvalg velges ……
4. Som nytt medlem til klageutvalget velges ……
5. Som nytt medlem til råd for personer med funksjonsnedsettelse velges ……

Formannskapets behandling:
Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2024/888
Dokumentnr.: 124
Løpenr.: 77698/2026
Klassering: 080

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	23.04.2026	35/26
Bystyret	30.04.2026	48/26

Søknad om fritak fra politiske verv - Jon-Arvid Kolseth (FrP)

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Søknad fra Jon-Arvid Kolseth, Gullskårveien 3 A, 1664 Rolvsøy om fritak fra politiske verv i Fredrikstad kommune innvilges.
2. Som nytt varamedlem til bystyret fra Pensjonistpartiet, rykker Frank Kristian Gunerius Bakken, Lunteveien 26b, 1633 Gamle Fredrikstad, automatisk inn etter stemmetallet ved siste kommunevalg.

Valgutvalget anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak: (innstillingen fremmes i møtet)
3. Som varamedlem til teknisk utvalg velges ……
4. Som nytt medlem til klageutvalget velges ……
5. Som nytt medlem til råd for personer med funksjonsnedsettelse velges ……

Sammendrag
Jon-Arvid Kolseth søker om fritak fra politiske verv. Han er varamedlem til bystyret, medlem av Klageutvalget og medlem av rådet for personer med funksjonsnedsettelse.

Jon-Arvid Kolseth søker fritak av helsemessige årsaker.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Legeerklæring datert 09.03.2026 (u.off § 13.1 ledd/fvl § 13.1. ledd nr 1)

Saksopplysninger
Jon-Arvid Kolseth (FrP) søker fritak fra sine politiske verv i Fredrikstad kommune av helsemessige årsaker. Kommunedirektørens viser til kommuneloven § 7-9, som gir bystyret adgang til å frita den folkevalgte fra verv for resten av valgperioden, dersom den enkelte ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til vesentlig ulempe for han eller henne.

Jon-Arvid Kolseth har etter valget meldt overgang fra Pensjonistpartiet til Fremskrittspartiet.

Ny vararepresentant skal derfor oppnevnes fra Pensjonistpartiets liste.

Relevante bestemmelser
Kommuneloven § 7-9 og § 7-10.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i saken.

Vurdering
Kommunedirektøren anbefaler at søknad om fritak fra politiske verv imøtekommes.

Alternative løsninger
Ingen.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at Jon-Arvid Kolseth fritas fra sine politiske verv i Fredrikstad kommune.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Fredrikstad kommune imøtekommer forespørselen fra Sail Training International (STI) og aksepterer endring av planlagt vertskapsår for The Tall Ships Races fra 2029 til 2030.
2. Kommunedirektøren kommer tilbake med en sak som omhandler organisering av arrangementet med forslag til redusert kostnadsramme, ref sak 218/2025.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2024/1669
Dokumentnr.: 17
Løpenr.: 120828/2026
Klassering: C03

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	23.04.2026	48/26
Bystyret	30.04.2026	49/26

Forespørsel fra STI om å endre fra 2029 til 2030 som vertshavn for The Tall Ships Races

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Fredrikstad kommune imøtekommer forespørselen fra Sail Training International (STI) og aksepterer endring av planlagt vertskapsår for The Tall Ships Races fra 2029 til 2030.
2. Kommunedirektøren kommer tilbake med en sak som omhandler organisering av arrangementet med forslag til redusert kostnadsramme, ref sak 218/2025.

Sammendrag
Saken gjelder en forespørsel fra Sail Training International (STI) om å endre planlagt vertskapsår for The Tall Ships Races, slik at Fredrikstad kommune er vertshavn i 2030 i stedet for 2029.

Vedlegg
Ikke relevant for saken

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Bystyresak PS 218/25 - Vurdering vertshavn The Tall Ships Races 2029.

Saksopplysninger
Kommunedirektøren ble i et møte med Sail Training International 14.04.2026 oppfordret til å endre vårt BID (søknad) som vertshavn for The Tall Ships Races fra 2029 til 2030.

Henvendelsen er en konsekvens av at tre norske byer har søkt om å være vertshavn i 2029, samtidig som det maksimalt kan utpekes to vertshavner fra samme land i ett og samme år.

De øvrige norske søkerbyene er Arendal og Oslo. På bakgrunn av Fredrikstad kommunes posisjon som en av de mest erfarne vertshavnene, har kommunen mottatt denne henvendelsen i forkant av den endelige beslutningen.

Det er flere argumenter som taler for at det er gunstig for Fredrikstad å endre fra 2029 til 2030:

- I 2030 arrangeres Sail Amsterdam. Dette arrangementet skjer hvert femte år, og er et arrangement som har stor status i miljøet for de store internasjonale skutene. Erfaringsmessig forventes derfor en større påmelding også til The Tall Ships Races dette året, bl.a. med flere av de sør-amerikanske skutene. Seilingsrutene til de store skutene legges mange år i forveien, og de fleste oversjøiske skutene vil ikke delta i 2029. STI forventer derfor et større antall deltakende skuter i 2030, og STI fremhever selv at Fredrikstad har kapasitet til å ta imot et større antall skuter, noe eksempelvis Arendal ikke har i samme grad. Flere skuter, særlig av de større oversjøiske skutene, gir et bedre arrangement for publikum og for byen.

- I 2030 vil vi være vertshavn sammen med gode og erfarne vertshavner som Antwerpen og Aalborg. Det forventes også at Aberdeen blir vertshavn i 2030. Aalborg er vennskapsby med Fredrikstad og dette kan styrke vennskapsarbeidet mellom disse to byene.

- Et ekstra år med tid til forberedelser av arrangementet kan styrke både arrangementets økonomi og gjennomføringsevne.

- Det er ikke fattet beslutning om at Oslo skal være vertskap i 2029. Likevel kan det legges til grunn at Oslo, som hovedstad og som ikke har vært vert for The Tall Ships Races siden 1978, fremstår som en svært sterk kandidat for STI og arrangørkonseptet. I en situasjon der Fredrikstad og Oslo eventuelt konkurrerer om sponsorater og publikums oppmerksomhet samme år, vil det være en risiko for at Fredrikstad stiller i en svakere posisjon.

Det presiseres fra STI at hvis Fredrikstad aksepterer forespørselen om å trekke sitt kandidatur for 2029 vil det ikke være nødvendig å sende inn et nytt BID.

Relevante bestemmelser
Ikke relevant for saken

Konsekvenser for sosial bærekraft
Endringen har ingen konsekvenser for sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Endringen gir kommuneorganisasjonen en lengre forberedelsesperiode, noe som kan gi positive konsekvenser for økonomisk bærekraft.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
STI antyder muligheter for større deltakelse av internasjonale og oversjøiske skuter i 2030, noe som kan gi en større opplevelse for byens innbyggere og besøkere. Dette kan bety økt attraksjonskraft for Fredrikstad.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Endringen har ingen konsekvenser for miljømessig bærekraft.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i saken.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at det overveiende er positive argumenter for å utsette Fredrikstad kommunes ansvar som vertshavn for The Tall Ships Races fra 2029 til 2030.

Alternative løsninger
Alternativet er å opprettholde søknaden om å være vertshavn i 2029.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å takke ja til forespørselen om å være vertshavn for The Tall Ships Races i 2030.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Utbyggingsavtalen for Bruket 23, reguleringsplan 1168, inngått mellom Sleipner Gressvik AS og Fredrikstad kommune, godkjennes.

Formannskapets behandling:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/21398
Dokumentnr.: 24
Løpenr.: 313097/2025
Klassering: 48/261

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	23.04.2026	38/26
Bystyret	30.04.2026	50/26

Utbyggingsavtale Bruket 23, Gressvik

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Utbyggingsavtalen for Bruket 23, reguleringsplan 1168, inngått mellom Sleipner Gressvik AS og Fredrikstad kommune, godkjennes.

Sammendrag
På bakgrunn av vedtatt reguleringsplan for Bruket 23 er det fremforhandlet en utbyggingsavtale som skal bidra til å sikre opparbeidelse av kommunal vei.

Utbygger skal betale ett kontantbidrag til Fredrikstad kommune på 6,25 millioner kroner som en del av rekkefølgebestemmelsene for området.

Vedlegg
1 Forslag til utbyggingsavtale Bruket 23, signert av utbygger

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Reguleringsplan: PlanID 1168 - Bruket 23 med plankart og rekkefølgebestemmelser

Saksopplysninger
Reglene om utbyggingsavtaler følger av plan- og bygningslovens kapittel 17. En utbyggingsavtale er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger eller grunneier som regulerer gjennomføringen av vedtatt arealplan. Avtalene knytter seg normalt til finansiering og opparbeidelse av nødvendig offentlig infrastruktur, som for eksempel veger, vann- og avløpsanlegg og grøntområder.

Regelverket om utbyggingsavtaler må ses i sammenheng med utbyggers opparbeidelsesplikt i regulert strøk etter plan- og bygningslovens kapittel 18.

Formålet med den aktuelle utbyggingsavtalen er å sikre bidrag til finansiering og gjennomføring av nødvendig offentlig infrastruktur i tilknytning til utbyggingsområdet. Dette er også forutsatt gjennom rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen for Bruket 23.

Oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale skal varsles i henhold til plan- og bygningsloven § 17-6. Kommunen varslet oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale ved kunngjøring på kommunens nettsider 8. juli 2025.

I forslag til utbyggingsavtale, punkt 6. fremkommer det at varsel om oppstart av forhandlingene ble kunngjort ved annonsering 7. desember 2017. Dette er dato for varslet oppstart av reguleringsplan.

Forslag til utbyggingsavtale er fremforhandlet mellom utbygger av Bruket 23, Sleipner Motor Eiendom AS og Fredrikstad kommune. Avtalen er signert av Sleipner Gressvik AS på vegne av utbygger. Avtalen er forhandlet med bakgrunn i reguleringsplan for Bruket 23, PlanID 1168, vedtatt 17. oktober 2019. Fremforhandlet avtale ble lagt ut til offentlig ettersyn 26. november 2025 med lenke til elektronisk høringsskjema. Frist for merknader og tilbakemelding ble satt til 31. desember 2025. Det er ikke mottatt innspill eller merknader til utbyggingsavtalen i høringsperioden.

Utgangspunktet for forhandling av en utbyggingsavtale er vedtatt arealplan og tilhørende rekkefølgebestemmelser. Rekkefølgebestemmelsene i punkt 6 i reguleringsplanen for Bruket 23 er utgangspunkt for denne utbyggingsavtalen. Rekkefølgebestemmelsene i punkt 6 lyder:

6.1 Før brukstillatelse gis skal offentlig fortau SF langs SKV1 være sikret opparbeidet i henhold til plankart,

og

6.2 Før brukstillatelse gis for ny bebyggelse skal veien Gunnelandet, på strekningen mellom avkjørsel til Bruket 22 og fram til krysset Gunnelandet/Bjerkelundsveien, være sikret opparbeidet med fast dekke i 4,5 m bredde.

Utbygger skal oppfylle rekkefølgebestemmelsen om opparbeidelse av fortau ved selv å etablere fortauet. Når det gjelder opparbeidelse av vei i 4,5 meters bredde, er det avtalt at utbygger betaler et anleggsbidrag til Fredrikstad kommune på 6,25 millioner kroner.

Utbyggingen av Bruket 23 vil medføre økt belastning på kommunens infrastruktur, noe som utløser behov for oppgradering av tilgrensende vei. Dette er bakgrunnen for rekkefølgebestemmelsen i reguleringsplanens punkt 6.2, som fastsetter at veien skal opparbeides med fast dekke og en bredde på 4,5 meter på strekningen mellom avkjørselen til Bruket 22 og krysset Gunnelandet/Bjerkelundsveien. Tiltaket skal også bidra til at økt trafikk ikke ledes via Hans Eriksens vei.

På denne bakgrunn har utbygger og Fredrikstad kommune forhandlet fram en utbyggingsavtale som innebærer at rekkefølgebestemmelsen løses gjennom et kontantbidrag fra utbygger på 6,25 millioner kroner.

Relevante bestemmelser
Plan- og bygningslovens bestemmelser om utbyggingsavtaler samt bestemmelser i vedtatte kommunale arealplaner.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Avtalens betydning for sosial bærekraft vurderes som positiv da anleggsbidraget bidrar til at vei *Gunnelandet/Bruket*, som er del av nasjonal sykkelrute, blir opparbeidet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Rammen, eller driftsbudsjettet til drift og vedlikehold av vei, vil også måtte inkludere kostnader til drift og vedlikehold av denne veistrekningen. Deler av strekningen driftes allerede som kommunal vei i dag.

Prosjekt Gunnelandet er ikke fullfinansiert, men deler av prosjektet er inkludert i vedtatte samlebevilgninger rehabilitering av vei og trafikale tiltak. Fullfinansieringen av prosjektet vil foreslås i budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030. Prosjektet er et Bypakke fase-2 prosjekt i Bypakka Nedre Glomma, og alle kostnader til gjennomføring, inkludert grunneierbidrag, regnes med i kommunens egenandelforpliktelse etter Byvekstavtalen.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Prosjektet Gunnelandet vil legge bedre til rette for syklister og andre myke trafikanter. Dette kan også føre til at flere velger sykkel som transportmiddel og derigjennom kan prosjektet også bidra til måloppnåelse i henhold til Bypakke for Nedre Glomma.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke aktuelt i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke aktuelt i saken

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken er vurdert å ikke være aktuell for uttalelser i rådene.

Vurdering
Utbyggingsavtalen regulerer hvordan rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen skal oppfylles. Avtalen fastsetter blant annet at utbygger skal opparbeide fortau og bidra til finansiering av oppgradering av vei, i samsvar med forutsetningene i vedtatt reguleringsplan.

I henhold til plan- og bygningsloven skal forslag til utbyggingsavtaler legges ut til offentlig ettersyn med en høringsfrist på minimum 30 dager. Utbyggingsavtalen ble lagt ut til offentlig ettersyn 26. november 2025, med frist for merknader og uttalelser 31. desember 2025. Det er ikke mottatt merknader eller uttalelser i løpet av høringsperioden.

Alternative løsninger
Ikke aktuelt i denne saken.

Konklusjon
Utbyggingsavtalen skal bidra til å sikre gjennomføring av reguleringsplan for Bruket 23. Etter en samlet vurdering mener kommunedirektøren at den fremlagte avtalen, herunder utbyggers forpliktelser, er både nødvendige og forholdsmessige.

Kommunedirektøren anbefaler derfor formannskapet å innstille til bystyret på at utbyggingsavtalen for Bruket 23, reguleringsplan 1168, inngått mellom Sleipner Gressvik AS og Fredrikstad kommune, og signert av utbygger, godkjennes.

UTBYGGINGSAVTALE

mellom

Fredrikstad kommune

og

Sleipner Gressvik AS

i forbindelse med

Bruket 23

1 PARTER

Følgende avtale er inngått mellom:

Navn: Fredrikstad kommune ved Teknisk drift Organisasjonsnummer: 940 039 541

Heretter betegnet «FK».

og

Navn: Sleipner Gressvik AS Organisasjonsnummer: 919 361 980

Heretter betegnet «UB».

2 DEFINISJONER

I denne avtalen menes følgende med disse begreper:

Rekkefølgebestemmelsene:	Kapittel 7, og paragraf 6 i Reguleringsplan for Bruket 23.
Byggeplan:	En plan som inneholder de tekniske tegninger og beskrivelser som er nødvendige for å gjennomføre Realytelsene.
Eiendommen:	Gårds- og bruksnummer 48/261 og 48/3, som vist i vedlegg 1, som Utbyggingsavtalen kan tinglyses på.
Realytelsene:	Tiltak omfattet av Reguleringsbestemmelsene punkt 6 som skal opparbeides av UB og overtas av FK, som definert i Utbyggingsavtalen.
Utbyggertiltakene:	Tiltak omfattet av Reguleringsplanen punkt 7 som skal opparbeides av UB og ikke overtas av FK, som definert i Utbyggingsavtalen.
Reguleringsplanen:	Områdereguleringsplan for Bruket 23, vedtatt 17.10.2019 jf.vedlegg 1 (reguleringsplankart) og vedlegg 2 (reguleringsbestemmelser).
Utbyggingsavtalen:	Denne avtalen med vedlegg.

3 FORMÅL OG BAKGRUNN

Utbyggingsavtalen er basert på FKs forutsigbarhetsvedtak vedtatt av bystyret i sak 80/06, fra 2006, om forventinger til bruk av utbyggingsavtaler til gjennomføring av reguleringsplaner.

Hovedprinsippet for kostnadsfordeling er at utbyggerne innenfor et utbyggingsområde selv bærer alle kostnadene ved oppfyllelse av rekkefølgekrav tilknyttet teknisk og blågrønn infrastruktur.

Utbyggingsområdet skal realiseres ved gjennomføring av reguleringsplan for Bruket 23, planid 1168, vedtatt 17.10.2019.

Formålet med Utbyggingsavtalen er å regulere hvilke parter som skal besørge og bekoste gjennomføring av nærmere angitte tiltak, slik det fremgår av Reguleringsplanen og i samsvar med godkjente planer.

4 GEOGRAFISK OMRÅDE

Utbyggingsavtalen gjelder eiendommene som fremgår av vedlagte kartgrunnlag, se vedlegg 1, reguleringsplankart.

5 AVTALENS VARIGHET

Utbyggingsavtalen gjelder fra og med tidspunktet for politisk godkjenning av Utbyggingsavtalen. Sak om godkjenning blir sendt til politisk behandling etter at Utbyggingsavtalen underskrevet av UB og har vært til offentlig ettersyn, jf. plan- og bygningsloven § 17-6.

Utbyggingsavtalen gjelder frem til tiltakene som Utbyggingsavtalen omfatter er gjennomført

6. VARSEL OM OPPSTART

Varsel om oppstart av forhandlinger er iht. plan- og bygningsloven § 17-6 kunngjort ved annonsering 07.12.2017

7 FORHOLDET TIL REKKEFØLGEBESTEMMELSER

7.1 Innledning

Reguleringsplanen inneholder rekkefølgekrav, men denne Utbyggingsavtalen omhandler kun oppfyllelse av de rekkefølgekravene som er nærmere spesifisert i dette punkt 7.

Rekkefølgebestemmelsene i planen

6.1 Før brukstillatelse gis skal offentlig fortau SF langs SKV1 være sikret opparbeidet i henhold til plankart.

6.2 Før brukstillatelse gis for ny bebyggelse skal veien Gunnelandet, på strekningen mellom avkjørsel til Bruket 22 og frem til krysset Gunnelandet/ Bjerkelundsveien, være sikret opparbeidet med fast dekke i 4,5 m bredde.

6.3 Før det gis tillatelse til tiltak skal det dokumenteres at det er sendt søknad om skilt som hindrer gjennomkjøring for lastebil i Hans Eriksens vei fra Storveien (fv. 117).

UB skal oppfylle de nærmere angitte rekkefølgebestemmelsene i punkt 7 ved å opparbeide tiltaket som nevnt i 6.1, gjennom anleggsbidrag til FK for oppfyllelse av rekkefølgekrav 6.2 og søke om skiltsøknad som nevnt i 6.3. Partene er enige om at UB, basert på egen avtale med FK, kan oppfylle punkt 6.1 ved å opparbeide fortauet på andre siden av veien.

Dersom rekkefølgebestemmelsene ikke er løst på det tidspunkt UB skal søke om hhv. igangsettingstillatelse, brukstillatelse og ferdigattest, må UB søke om dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsen. UB har risikoen for at slik dispensasjon blir gitt.

UB skal videre oppfylle de nærmere angitte rekkefølgebestemmelsene i punkt 7 ved å påta seg å oppfylle Utbyggertiltakene.

8. UBS PLIKTER

8.1 Realytelser

8.1.1 Opparbeidelse av tiltak

UB skal for egen regning og risiko prosjektere og opparbeide Veitiltaket som nevnt i rekkefølgebestemmelse 6.1:

***6.1 Før** brukstillatelse gis skal offentlig fortau SF langs SKV1 være sikret opparbeidet i henhold til plankart*

FK skal overta Veitiltaket når det er ferdigstilt, jf. Utbyggingsavtalens punkt 10.

Veitiltaket skal finansieres, planlegges, prosjekteres og opparbeides av UB. Opparbeidelse skal skje i henhold til gjeldende arealplaner og kommunens veinorm på avtaletidspunktet, og eventuelt andre offentligrettslige krav i eller fastsatt i medhold av lov og sentrale og lokale forskrifter som gjelder på det tidspunktet rammetillatelse gis for Veitiltaket. FK har på tidspunktet for avtaleinngåelse ikke krav til Veitiltaket utover det som følger av avsnittet over.

8.1.2 Standard på tiltakene m.m.

De offentlige tiltakene som nevnt i denne avtalen skal opparbeides i henhold til godkjent Byggeplan, vedlegg 3. Byggeplanen legges inn som vedlegg 3 når den er godkjent av FK.
Tiltaksbeskrivelsen i skisse/forprosjekt, legges til grunn for Byggeplanen.
Byggeplanen skal oversendes for godkjenning. Godkjennelse kan ikke nektes uten saklig grunn.
Etter godkjennelse inngår Byggeplanen som en del av denne avtale.
Opparbeidelsen av et tiltak kan ikke starte før Byggeplanen for det enkelte tiltak er godkjent.

8.2 Anleggsbidrag

UB forplikter seg til å betale NOK 6 250 000,- i anleggsbidrag til opparbeidelse av følgende rekkefølgebestemmelse:
6.2 Før brukstillatelse gis for ny bebyggelse skal veien Gunnelandet, på strekningen mellom avkjørsel til Bruket 22 og frem til krysset Gunnelandet/ Bjerkelundsveien, være sikret opparbeidet med fast dekke i 4,5 m bredde.

8.3 Gjennomføring

UB er ansvarlig for innhenting av nødvendige tillatelser fra Planavdelingen og andre kommunale etater om bygging av tiltakene beskrevet i punkt 8.1

Samtidig med søknad om igangsettingstillatelse skal UB sende FK en fremdriftsplan for opparbeidelse av tiltakene til orientering.

FK har på forespørsel rett til å få tilgang til prosjektdokumenter som angir utførelse og fremdrift på tiltakene.

FK har rett til å få tilgang til anleggsområdet for tiltakene beskrevet i punkt 8 for befaring og kontroll.

Er UBs utførelse i strid med Utbyggingsavtalen, kan UB likevel ikke påberope seg at den er utført under FKs kontroll, men mindre FK skriftlig har godkjent avviket. Er UBs utførelse i byggetiden i strid med avtalen, eller det oppstår feil eller skader som UB har risikoen for, skal UB varsle FK så snart UB blir klar over dette. UB plikter deretter å rette feilene og utbedre skadene uten ugrunnet opphold.

Partene har gjensidig plikt til å koordinere byggearbeider der disse faller innenfor samme tidsrom.

8.4 Vilkår for midlertidig brukstillatelse

Det er et vilkår for midlertidig brukstillatelse at tiltakene er opparbeidet i henhold til rekkefølgebestemmelsene og i tråd med Utbyggingsavtalen.

8.4.1 Vilkår for overtakelse av realytelser

Kommunal overtakelse av tiltakene beskrevet i punkt 8.1 gjennomføres uten vederlag fra FK.

Drift og vedlikehold besørges av UB inntil overtakelse har funnet sted. Tiltakene overtas av FK ved overtakelsesforretning.

8.5 Bruksrett – teknisk infrastruktur, riggplass, anleggstrafikk, omkjøringsveier m.m.

UB plikter vederlagsfritt å stille nødvendige arealer til disposisjon slik at FK får gjennomført opparbeidelse av teknisk infrastruktur på en rasjonell måte. FK skal varsle om tiltredelse av bruksrett innen rimelig tid. FK skal ta hensyn til eksisterende virksomhet.

I den perioden FK tiltrer bruksrett til et areal etter dette punkt, er FK ansvarlig for vedlikeholdet. Ved fratreden fra arealene plikter FK snarest mulig å rydde opp etter seg og sette arealene i den stand de var før bruksretten ble tiltrådt.

8.6 Plikter i forhold til tredjemenn

UB plikter å sørge for at nåværende og fremtidige leie- og festekontrakter ikke er til hinder for gjennomføring av denne avtale.

9 FREDRIKSTAD KOMMUNES PLIKTER

9.1 Rekkefølgebestemmelse

9.1.1 FK forplikter seg til å opparbeide strekning mellom avkjørsel til Bruket 22 og frem til krysset Gunnelandet/ Bjerkelundsveien i fast dekke i 4,5 m bredde med økonomisk bidrag fra UB, jf. pkt. 8.2 i avtalen.

9.1.2 FK forplikter seg til å skilte for gjennomkjøring forbudt for lastebil i Hans Eriksens vei fra Storveien (Fv. 117), etter godkjent søknad om skilt fra UB.

9.2 Vedlikehold

FK forplikter seg til å vedlikeholde de ferdigstilte tiltakene til normal kommunal standard.

10 OVERTAKELSE AV REALYTELSER

10.1 Forberedelse til overtakelsesforretning

10.1.1 Eventuell kontroll og testing av tekniske anlegg

UB skal varsle om kontroll, testing, innregulering eller lignende som skal foretas av tekniske anlegg og installasjoner i rimelig tid før aktiviteten. Av varslet skal det fremgå hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at aktiviteten skal kunne gjennomføres.

UB skal i samarbeid med FK og entreprenør(er) igangsette de tekniske anlegg og installasjoner og forestå kontroll, testing, innregulering eller lignende inntil disse fungerer tilfredsstillende. UB skal dokumentere gjennomføringen og resultatene av prøvene. Er ikke annet avtalt skal FK motta ovennevnte dokumentasjon tre uker før påbegynnelsen av overtakelsesforretningen.

10.1.2 Ferdigbefaring

UB skal innkalle til og avholde ferdigbefaring av tiltak før overtakelsesforretningen avholdes, hvor representanter fra FK og UB deltar. UB skal notere eventuelle mangler som avdekkes.

10.1.3 Innkalling til overtakelsesforretning

UB skal innkalle til overtakelsesforretningen , hvor
representanter fra FK og UB entreprenør deltar. UB skal notere eventuelle mangler som avdekkes.

Innkallingen skal opplyse om:

a) hvilke tiltak/deler av tiltaket overtakelsesforretningen gjelder;

b) eventuelle gjenstående arbeider;

c) om ferdigbefaring er gjennomført, eventuelt tidspunktet for ferdigbefaring; og

d) om grunnen er fradelt, eventuelt framdriften for gjennomføringen av fradelingen og om rettighetserklæring er tinglyst (hvis relevant)

10.1.4 Levering av FDV-dokumentasjon

UB skal levere forvaltnings-, drifts- og vedlikeholds-dokumentasjon (FDV-dokumentasjon) til FK. Er ikke annet avtalt, skal dokumentasjonen overleveres både i elektronisk format og i papirformat, senest tre uker før overtakelsesforretningen.

Dokumentasjonen skal inneholde:

a) alle kontroll-, prøve- og testrapporter som er utarbeidet;

b) spesifikasjoner av ferdig opparbeidede tiltak;

c) tegninger og datamodeller av ferdig opparbeidede tiltak;

d) bruker-, drift- og systemdokumentasjon for tekniske anlegg som grunnlag for rutiner for drift og vedlikehold; og

e) Innmålingsdata

Er ikke annet avtalt, skal nødvendig opplæring være gjennomført før overtakelse.

10.2 Overtakelsesforretningen

10.2.1 Generelt

UB og FK plikter å møte ved overtakelsesforretningen.

Overtagelse skjer ved overtakelsesforretning for det enkelte tiltak, med mindre det er avtalt samlet overtakelse av samtlige tiltak.

Ved overtakelsesforretningen skal UB framlegge en oversikt over eventuelle mangler ved ferdigbefaringen med angivelse av hvilke som er utbedret.

Partene skal ved overtakelsesforretningen i fellesskap gjennomføre en aktsom befaring av tiltak. FK forutsettes å ha gjennomført en kontroll av mottatte FDV – dokumenter.

Ved overtakelsesforretningen skal grunnen være fradelt, med mindre annet er avtalt.

10.2.2 Protokoll fra forretningen

Det skal føres protokoll fra overtakelsesforretningen, som skal angi:

a) alle som er til stede;

b) mangler som måtte påvises, og om partene er uenige om disse;

c) frist for utbedring av påviste mangler og tidspunkt for eventuell etterbefaring;

d) om tiltaket/tiltakene overtas eller nektes overtatt; og

e) FKs begrunnelse for å nekte overtakelse og UBs begrunnelse dersom selskapet ikke godtar dette.

Protokollen undertegnes av de partene som har vært til stede. UB og FK skal ha hvert sitt eksemplar av den underskrevne protokollen.

10.2.3 FKs rett til å nekte overtakelse

Tiltaket/tiltakene skal være ferdigstilt i henhold til Utbyggingsavtalen for at overtakelse skal finne sted. Overtakelse skal likevel finne sted dersom det kun påvises mindre mangler, og dersom

manglene eller utbedringen av dem har liten praktisk betydning for den forutsatte bruken av tiltaket/tiltakene.

FK kan i tillegg nekte å overta tiltaket/tiltakene hvis det foreligger mangler ved dokumentasjonen som det er avtalt at skal foreligge ved overtakelsen.

FK kan likevel ikke nekte å overta tiltaket/tiltakene hvis mangelen gjelder FDV-dokumentasjon som har liten betydning for forvaltning, drift og vedlikehold, og dokumentasjonen heller ikke er nødvendig for at FK skal kunne vurdere om Utbyggingsavtalens krav er oppfylt.

UB plikter å utbedre påviste feil og mangler uten ugrunnet opphold.

10.2.4 Drift og vedlikehold

UB sørger for drift og vedlikehold inntil overtakelse har funnet sted.

10.3 Virkninger av overtakelse

Ved overtakelse inntrer følgende virkninger:

a) Eiendomsretten til og driftsansvaret for tiltaket/tiltakene går over fra UB til FK.

b) Risikoen for tiltaket/tiltakene går over fra UB til FK, herunder eventuelt forsikringsansvar.

c) Eventuell sikkerhet som UB har stilt for ansvar i utførelsestiden, nedtrappes i samsvar med Utbyggingsavtalen

10.4 Plikter etter overtakelse

Feil og mangler som først viste seg etter overtakelsen plikter UB å utbedre såfremt de er påberopt innen 3 år etter overtakelsen.

UB plikter å utføre etableringsskjøtsel i 3 år på trær, busker og gressarealer. Etableringsskjøtsel innebærer tiltak som vanning, gjødsling, ugressbekjemping, beskjæring, klipping, renhold og ettersyn for å sikre at ønsket tilvekst oppnås. Planter og trær som har utgang i reklamasjonstiden skal byttes ut og skjøtselsperioden forlenges til 3 år etter at plantene/trærne er skiftet ut.

Innen utløpet av reklamasjonsfristen kan hver av partene kreve at det skal holdes en felles reklamasjonsbesiktigelse av tiltaket.

Når FK har overtatt et offentlig trafikkområde, skal UB likevel bekoste eventuelle skader på veilegemet som forårsakes av UBs anleggstrafikk etter overtakelsen

10.5 Regler om offentlige anskaffelser

I den utstrekning lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser med forskrifter får anvendelse på opparbeidelsen av tiltakene, skal UB anvende dette regelverket på samme måte som FK ville være forpliktet til.

Dersom FK blir erstatningsansvarlig overfor tredjepart for brudd på anskaffelsesregelverket, skal UB holde FK skadesløs. Ved en eventuell rettslig tvist for domstolene eller klagesak for KOFA eller ESA har UB rett og plikt til å bistå FK.

UB skal dekke FK sine sakskostnader ved eventuell rettslig tvist for domstolene.

10.6 Overdragelse av areal

UB skal overdra arealer avmerket på vedlegg 3 til FK. Kartet er av orienterende art og kan ikke påberopes som grunnlag for eventuell senere grensetvist.

Arealene skal overdras vederlagsfritt til FK. UB skal betale overdragelsesomkostninger, jf. punkt. 8.3.

Arealene overtas når partene er enige om det og senest når det gis midlertidig brukstillatelse for det siste av byggetiltakene i Reguleringsplanen.

Ved overtakelse skal arealene:

1. Være ryddet og klargjort. Bygninger og andre installasjoner på bakken og i grunnen skal i slike tilfeller være fjernet. For øvrig overtas arealene «som de er», jf. lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom § 3-9.
2. Være fradelt og overskjøtet til FK fri for pengeheftelser. UB er ansvarlig for gjennomføring av fradeling og overskjøting.

10.6.1 Overdragelsesomkostninger til overdragelse av arealer som overdras sammen med realytelser

UB er ansvarlig for utgifter til dokumentavgift, tinglysningsgebyr og fradelingskostnader for arealer som overdras sammen med realytelser.

11 ENDREDE FORUTSETNINGER

Dersom Eiendommen omreguleres på en måte som vesentlig avviker fra Reguleringsplanen, gis hver av partene rett til å kreve reforhandling av Utbyggingsavtalen.

Ved bortfall av Utbyggingsavtalen eller andre vesentlige endringer av forutsetningene for Utbyggingsavtalen, gis hver av partene rett til å kreve reforhandling av Utbyggingsavtalen.

Allerede gjennomførte ytelser skal ikke tilbakeføres ved bortfall av Utbyggingsavtalen, men skal hensyntas ved eventuelle forhandlinger om ny utbyggingsavtale for Eiendommen.

12 MISLIGHOLD

Dersom en part misligholder sine plikter etter Utbyggingsavtalen, kan den andre part kreve erstatning for direkte økonomisk tap som parten påføres som følge av misligholdet.

Erstatning for indirekte tap kan ikke kreves, med mindre slik tap skyldes grov uaktsomhet eller forsett.

Den part som vil gjøre gjeldende misligholdsvirkninger må reklamere skriftlig innen rimelig tid etter at hen oppdaget eller burde oppdaget misligholdet.

13 TINGLYSNING

FK har rett til å tinglyse Utbyggingsavtalen eller et ekstrakt av Utbyggingsavtalen som heftelse på Eiendommen. UB forplikter seg til å medvirke til slik tinglysning.

FK samtykker til at heftelsen, om UB har behov for det, viker prioritet for lån med pant i Eiendommen.

Etter skriftlig krav fra UB plikter FK å slette Utbyggingsavtalen fra grunnboksbladet til hele eller deler av Eiendommen, etter at følgende betingelser er oppfylt:

- UB har opparbeidet Realytelsene
- Overtakelse av Realytelsene er gjennomført i henhold til denne Utbyggingsavtalen

Etter skriftlig påkrav fra UB forplikter FK seg til å foreta endelig sletting av Utbyggingsavtalen fra Eiendommen når denne er oppfylt fra UBs side eller om Utbyggingsavtalen i sin helhet er bortfalt.

Med en eiendom menes i dette punkt et grunnareal med eget blad i grunnboken. Er eiendommen seksjonert etter lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner, er en eiendom ett gnr./bnr./snr. Er eiendommen ikke seksjonert, er en eiendom ett gnr./bnr.

14 TRANSPORT AV AVTALEN

Utbyggingsavtalen kan ikke overdras, direkte eller indirekte, uten skriftlig samtykke fra FK. FK kan nekte slikt samtykke når det foreligger saklig grunn.

Som transport regnes blant annet en eller flere overdragelser av til sammen minst 50 % av aksjene i utbyggingsselskapet eller vedtektsendringer som medfører overføring av bestemmende innflytelse. Det samme gjelder endring av selskapsform. Som transport regnes også avhendelse av et mindre antall aksjer, som i seg selv utgjør bestemmende innflytelse (alminnelig flertall) i selskapet.

Bestemmelsen i dette avsnittet gjelder ikke børsnoterte selskap.

15 VEDTAK AV KOMPETENT MYNDIGHET

Avtalen er ikke bindende for FK før den er vedtatt av Fredrikstad bystyre.

16 MEDDELELSER OG KORRESPONDANSE

Alle meddelelser og påkrav i tilknytning til denne avtalen skal være skriftlig og merkes «Utbyggingsavtale- Bruket 23» Meddelelser og påkrav til Sleipner Gressvik AS V/UB sendes til:

Sleipner GressvikAS
Postboks 519,
1612 Fredrikstad
Kontaktperson: Arne Skauen
E-post: arne@sleipner.no

Meddelelser og påkrav som etter avtalen skal rettes til FK, sendes til:

Fredrikstad kommune v/Teknisk forvaltning
Postboks 1405
1602 Fredrikstad
E-post: post@fredrikstad.kommune.no

17 TVISTELØSNING OG VERNETING

Tvister mellom partene om avtaleforholdet bør søkes løst i minnelighet.

Før en tvist bringes inn til domstol eller voldgift, kan hver av partene kreve at det avholdes et forhandlingsmøte hvor representanter fra FK og UB deltar.

Enhver tvist mellom partene om Utbyggingsavtalen avgjøres ved ordinær rettergang, med mindre det er avtalt at tvisten skal avgjøres ved voldgift.

Er ikke annet avtalt, skal eiendommens rettskrets være verneting for alle søksmål som måtte utspringe av Utbyggingsavtalen.

18 VEDLEGG

I tillegg til avtalens hoveddokument består avtalen av følgende trykte vedlegg:

1. Reguleringsplankart 1
2. Reguleringsbestemmelser
3. Byggeplan legges inn når den er godkjent av FK

16 PARTENES UNDERSKRIFTER

Fredrikstad kommune

Sleipner Gressvik AS

ADVOKAT MNA
BJØRN CLEMETSEN
Tlf. 64 98 39 00
1641 VESTBY

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Rebudsjettering av investeringer og finansiering vedtas slik det framkommer i vedlegg 1.
2. Investeringsbudsjettet for 2026, og bruk av lån, reduseres med 155 millioner kroner.
3. AN2793 Paul Holmsensvei fortau og IN1525 Utstyr fysioterapirom Helseparken korrigeres i henhold til punkt 3.
4. Investeringsrammen til Fredrikstad kirkelige fellesråd korrigeres i henhold til punkt 4.
5. Kommunedirektøren gis fullmakt til å bruke tidligere års avsatte disposisjonsfond, som framkommer i punkt 5', til faktisk finansieringsbehov.
6. Bruk av og avsetning til bundne fond justeres i tråd med saksopplysningenes punkt 6.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling punkt 1, 2, 3, 4 og 6 ble enstemmig vedtatt.
Kommunedirektørens innstilling punkt 5 ble vedtatt mot 1 stemme fra Pp.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/7528
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 78518/2026
Klassering: 210

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	23.04.2026	29/26
Bystyret	30.04.2026	51/26

Rebudsjettering 2025-2026 og andre økonomiske vedtak

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Rebudsjettering av investeringer og finansiering vedtas slik det framkommer i vedlegg 1.
2. Investeringsbudsjettet for 2026, og bruk av lån, reduseres med 155 millioner kroner.
3. AN2793 Paul Holmsensvei fortau og IN1525 Utstyr fysioterapirom Helseparken korrigeres i henhold til punkt 3.
4. Investeringsrammen til Fredrikstad kirkelige fellesråd korrigeres i henhold til punkt 4.
5. Kommunedirektøren gis fullmakt til å bruke tidligere års avsatte disposisjonsfond, som framkommer i punkt 5', til faktisk finansieringsbehov.
6. Bruk av og avsetning til bundne fond justeres i tråd med saksopplysningenes punkt 6.

Sammendrag

Saken oppsummerer nødvendige rebudsjetteringer fra 2025 til 2026, tekniske korrigeringer, justeringer av tidligere vedtatte økonomiske tiltak, bruk av tidligere års disposisjonsfond, samt bruk av og avsetning til bundne fond.

Vedlegg

1 Vedlegg 1 Oversikt rebudsjetteringer 2025-2026

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028
2. Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029

Saksopplysninger

1. Rebudsjettering 2025-2026

Anlegg som ikke ble avsluttet i 2025 og som videreføres i 2026, skal i henhold til regelverket, rebudsjetteres grunnet at investeringsregnskapet er ettårig. Rebudsjettering betyr at anleggene budsjetteres på nytt i 2026.

Det er ikke behov for ny finansiering så lenge anleggene holder seg innenfor opprinnelig budsjett. Rebudsjetteringen hensyntar både mer- og mindreforbruk i 2025 og er en budsjetteknisk sak.

Detaljert oversikt over anleggene framkommer i vedlegg 1. Oppsummert gjelder dette:

Oppsummering med finansiering	
Rebudsjettering	41 550 000
Finansiering	
Momskompensasjon	5 872 000
Overføring fra fylkeskommunen	8 720 000
Lån	26 958 000
Sum finansiering	41 550 000

2. Reversering av økt investeringsramme 2025
For å få samsvar mellom årsprognose og årsbudsjett for investeringer i 2025 var det nødvendig å justere opp investeringsrammen med 155 millioner kroner, ref. bystyresak 238/2025. Dette var en forskuttering for raskere framdrift, og dermed må investeringsbudsjettet for 2026 reduseres tilsvarende slik at investeringsrammen totalt sett ikke øker.

3. Korreksjon av økonomiske vedtak til orientering
Det ble i sak 209/2025 avsluttet 124 rammefinansierte investeringer. Av disse må «AN2793 Paul Holmsensvei fortau» trekkes ut da det gjenstår fakturering i 2026.

Videre ble det justert/ rebudsjettert 38 anlegg, hvor det for «IN1525 Utstyr fysioterapirom Helseparken» ble nedjustert 100 000 kroner i 2025. Dette beløpet ble ved en feiltakelse ikke videreført til 2026, og legges dermed til re-budsjettering i saken.

4. Korreksjon av fordeling investeringsramme Fredrikstad kirkelige fellesråd
I budsjett – og økonomiplan 2026-2029 ligger det feil fordeling av rammen til kirken i år 2028 og 2029. Dette er en teknisk korrigering og fordeling av rammen rettes for fireårs perioden:

Tiltak	2026	2027	2028	2029
Leie kapell – øremerkede midler	17,0	19,9	10,4	4,0
Ramme-gravplass og kirker, generelt	13,7	14,9	14,4	14,8

5. Bruk av tidligere års avsatte disposisjonsfond
Budsjettet for både drift og investering er årsavhengig. Dette innebærer at vedtak som ikke er gjennomført i bevilgningsåret, og som skal overføres til nytt år, må vedtas på nytt i det politiske organet som har gjort vedtaket. Oppstillingen nedenfor lister opp aktuelle fond med saldo per 01.01.2026 som kan benyttes i 2026.

Det budsjettjusteres ikke mer enn opp til faktisk behov

Disposisjonsfond hvor fullmakt er delegert til formannskap og hovedutvalg disponeres i forhold til vedtak i aktuelle utvalg.

.

Disposisjonsfond		Saldo 01.01.26	Disposisjonsfond		Saldo 01.01.26
DF1001	Inntektsregulerende fond	-193 211 771	DF1109	Tsrf fysisk infrastruktur Amfiet Isegran	-309 352
DF1010	OverskuddsfondsSeksjoner/Virksomheter Bst 50/15	-8 396 363	DF1111	Bst 157/20 Pkt. 5 Dagsbøter	-258 000
DF1011	Klima og energifond	-2 829 315	DF1112	Arildsborg Curlingsenter	-10 000 000
DF1029	Bevilgn.1.Tert. 73/17	-7 790 818	DF1116	Vedlikehold,Bst.Sak 176/21	-3 826 000
DF1042	Kulturminnefond Bst 73/17	-403 000	DF1122	Trivselstiltak eldre Bst 16.06.22	-300 000
DF1044	Rentefond Bst 73/17	-21 920 267	DF1123	Utredning prosjekt ny brannstasjon	-767 000
DF1053	Lokalsamfunnsutvalg	-175 042	DF1128	Forskutterte spillemidler	-5 000 000
DF1054	Trafikksikkerhetsplan	-918 130	DF1132	Frivilligsentralen - Bst 74/24 Punkt 5	-370 000
DF1072	Innovasjonsfond	-1 799 000	DF1133	Prosjekt effektkontrakter- Bst 74/24 Punkt 6	-1 000 000
DF1081	Trafikksikker kommune	-244 000	DF1134	Etablering brukerrom - Bst 74/24 Punkt 3.2	-800 000
DF1083	Strandrydding	-345 000	DF1135	Prisjustering investeringsfond Feas 99/00	-20 000 000
DF1084	Egenfinansiering av plan for heldøgns omsorg	-2 142 000	DF1136	Prisjustering iInvesteringsfond Feas 2024	-25 000 000
DF1091	Kompetansehevende tiltak festivaler og kulturarrangementer	-233 000	DF1137	Skolevedlikehold	-38 000 000
DF1101	Smart Fredrikstad - Innovasjon og utvikling i kommunen	-9 018 000	DF1138	Brukervekst	-14 500 000
DF1103	Fredrikstad kommunessSmart- og næringsfond	-3 520 591	PL1087	Friluftsfond	-1 980 614
DF1108	Tsrf fysisk infrastruktur fartøysenter Isegran	-250 000	PM1050	Case Fredrikstad	-1 209 862

Saldo per 1. januar 2026 er etter regnskapsmessige strykninger. Det vises til egen bystyresak som gjelder regnskapsavslutning for 2025. Dersom det vedtas endringer i de regnskapsmessige strykningene, vil det medføre endringer i saldo i tabellen ovenfor.

6. Bruk av og avsetning til bundne fond
Bruk av og avsetning til bundne fond skal i henhold til kommuneloven være en del av driftsbudsjettet.

Ved behandlingen av budsjett- og økonomiplan 2026-2029 var ikke dette klart, og det er derfor nødvendig å gjøre en justering av driftsbudsjettene i henhold til tabellen under:

Prosjekt	Tekst	1550 avsetning til bundet fond	1950 bruk av bundet fond
TEKNISK			
BD3002	Selvkostfond- vann	471 611	
PK7501	Tilskuddsfond		-565 000
	Slamtømming		-684 000
	Selvkostfond- vann		-4 679 000
	Selvkostfond- avløp		-853 000
	Husholdningsrenovasjon		-4 088 000
OPPVEKST			
PK5533	DEMOSIII		-1 250 000
PK3336	Praktikerverksted radikalisering		-100 000
PK2865	Kompetanseløftet		-140 000
PK3160	Dekomp 570201		-230 000
PK3184	Kompetanseløftet barnehage		-204 000
PK5530	Rekomp kompetansemidler 2024		-207 000
PK1876	Økt barnehagedeltakelse		-1 551 000
	Grunnskole		-3 000 000
OM1107	Ung deltidsjobb		-323 000
PK3340	Skolemiljøteam		-330 000

Prosjekt	Tekst	1550 avsetning til bundet fond	1950 bruk av bundet fond
SENTRALE STABER			
NS1016	Språkopplæring lærlinger		-1 579 000
SAMFUNN OG BYUTVIKLING			
KU3385	Den kulturelle skolesekken	580 000	
GC1000	BNGmobilitetstiltak	594 000	
PK7501?	Tilskuddsfond		-1 500 000
OM1010	Bolig og stabilitet tildelingskontoret		-847 000
OM1102	Musikkpedagogikk- barnehage		-615 000
OM1008	Barnas verdensdag festivaler		-272 000
RE7286	Tuko Pamoja 2025-2026		-170 000
OM1000	Områdesatsing		-475 000
OM1005	Fontenehuset		-182 000
PK2869	Leieavtaler kommunejord	262 000	
RE6017	Mindre avløpsanlegg	235 000	
PK2078	Byggesak i servicetorget		-417 000
HELSE			
PK3271	Modulbasert opplæring		-445 570
TOTALT		**2 142 611**	**-24 706 570**

Relevante bestemmelser
1. Kommuneloven
2. Kommunens økonomireglement
3. Reglement for delegering, innstilling og folkevalgte organer

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant i saken

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Det vises til saksopplysningene.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i saken.

Vurdering
Saken omhandler i hovedsak budsjettekniske og regnskapsmessige justeringer knyttet til investeringer og fond, og medfører ingen realøkonomiske endringer i kommunens samlede økonomiske handlingsrom.

Samlet sett vurderes saken å være nødvendig for å sikre riktig budsjettering, etterlevelse av regelverk og god økonomistyring.

Alternative løsninger
Dersom man velger å ikke å vedta foreslåtte justeringer vil vi ikke kunne gjennomføre investeringene i henhold til vedtatt budsjett for 2026.

Konklusjon
Saken omhandler nødvendige justeringer for å sikre korrekt budsjettering og et realistisk budsjett, samt at kommunelovens bestemmelser opprettholdes.

Kommunedirektøren anbefaler justeringene i henhold til foreslåtte tiltak.

Oversikt rebudsjetteringer 2025-2026

Objekt	Navn objekt	Beløp
AN1105	NY AVLØPSLEDNING SARPSBORG-FREDRIKSTAD	1 256 000
AN1111	ÅRUM - LEDNINGSNETT LANGS GLOMMA	1 489 000
AN1723	RESERVEVANNSLEDNING	1 529 000
AN1724	HEIBERGSGT. NORD VA	846 000
AN1727	BEGBYVEIEN VA	-9 000
AN1728	GUDEBERG VA	-111 000
AN1729	PUMPELEDNING BERG I TORSNES VA	-95 000
AN1882	RAKKESTADSVINGEN VA	-339 000
AN1883	RAKKESTADSVINGEN AF VA	-1 000
AN1885	DR.EILERTSVEI VA	-14 000
AN1886	SUNDLØKKAVEIEN VA	-20 000
AN1887	GLOMBO FREMEDVANN VA	-12 000
AN1888	ETTERARBEID OG MINDRE TILTAK	-1 340 000
AN2221	SLETTEVN-KARSTENSENSV VA	-2 969 000
AN2229	FAGERLIVEIEN - BRATTHAMMERN VA	-148 000
AN2573	HOLMENGT/VEUMBEKKEN PLANARB	556 000
AN2582	DP3 OV VEUMBEKKEN	696 000
AN2583	DP1 OSLOGATA VA	-83 000
AN2584	DP2 HOLMEN VEST VA	-3 000
AN2585	DP4 HOLMEN ØST VA	-258 000
AN2756	BROCHS GATE VA	-531 000
AN2757	CICIGNON SEPARERING VA	-3 764 000
AN2758	VEUMDALEN AVLØPSLEDNING VA	-130 000
AN2760	HASSINGEN VA	-228 000
AN2762	RINGLEDNING HØYFJELL - VEUMVEIEN	-722 000
AN2763	LISLEBY STADION VA	-82 000
AN2764	BJØRNDALEN REHAB VANNL	-40 000
AN2765	FALCHÅSEN VEST VA	-1 136 000
AN2766	SOLHEIMSVN/ILAVN VA	160 000
AN2767	HOVEDVANNLEDNING OG AVLØP GRESSVIK	944 000
AN2771	FMV5 INFRASTRUKTUR	4 000
AN2774	PARKGATA VEST FMV INFRASTRUKTUR	-696 000
AN2791	RIVNING TRONDALSBASSENGET	1 678 000
AN2793	PAUL HOLMSENSVEI FORTAU	1 000
AN3735	NØKLEDYPET VA	-101 000
AN3852	LUNDE SKOLE	3 619 000
AN4089	G/S-VEI DIKEVEIEN	5 173 000
AN4406	SEPARERING MIDTÅSEN VA	365 000
AN4725	TRAVLØKKA VA	-14 000
AN4726	TRONDALSBASSENGET NEDSTRØMS (AVLØP)	-9 000
AN4823	REHAB GRESSVIK FERGESTED	1 174 000
AN5042	RÅKOLLVEIEN FORTAU,	-4 000
AN5720	RÅKOLLVN OG KONGLEVN VA	-2 871 000
AN5728	FORNYELSE TRYKKFORSTERKER SLEVIK	1 203 000
AN5729	ØVRE TOMTEGATE - GJØAVEIEN SEPARERING	-27 000
AN5730	SKJELINVEIEN - FORNYELSE VANNLEDNING	138 000
AN6366	KUNSTGRESSPLAN	255 000
AN7240	OVERLØPSMÅLING	-77 000

Objekt	Navn objekt	Beløp
AN7295	GATELYS LED	589 000
AN7301	INNKJØP/INVESTERING AV DUNKER	113 000
AN7329	DJUPEKLO	70 000
AN7330	GRØNTOMRÅDER, LEK- OG NÆMILJØANLEGG	3 167 000
AN7741	DIGITALISERING OG ROBOTISERING	183 000
AN8094	UTSTYR BRANNSTASJON	45 000
AN8106	FORNYELSE AV TRE PUMPESTASJONER	7 102 000
AN8108	UTSTYR HELSE OG VELFERD	-48 000
AN8109	IT I SKOLEN	666 000
AN8110	IT SENTRALE INVESTERINGER	918 000
AN8112	E-HELSE	516 000
AN8118	RAMMER KAIER OG BRYGGER	313 000
AN8124	RAMME BILER/UTSTYR VA	235 000
AN8131	OPPKOBLING NETT/KOMPLETTERING	289 000
AN8134	GLEMMENGATA OG STEFFENSJORDET VA	446 000
AN8135	LIAVEIEN VA	-97 000
AN8137	LEIEGATA VEST VA	-3 024 000
AN8146	AREALOPTIMALISERING BYGG	1 204 000
AN8151	PROSJEKTUTVIKLING - KIRKEBRYGGA	1 209 000
AN8153	DIGITAL INFRASTRUKTUR OG INNOVASJONSPROSJEKTER	510 000
GS2020	SERVICEKONTO	23 000
GS2030	SERVICEKONTO INFRASTRUKTUR	315 000
IN1017	GUDEBERG OG PRESTELANDET SKOLE	3 611 000
IN1062	ARENA FREDRIKSTAD	6 000
IN1085	MØLLEHJULET KVERNHUSET U.SKOLE	82 000
IN1129	SYKKELFELT BROCHSGATE-FARMANNSGATE	-37 000
IN1131	SYKKELFELT RYENVEIEN-HASSINGVEIEN-FREMSKRIDT	2 696 000
IN1135	SYKKELVEI LEIEGATA PROSJEKTERING	108 000
IN1213	VEIER NYE DEKKER	2 000
IN1301	VEI GUNNELANDET	321 000
IN1303	SIKRINGSTILTAK RAS OG SKRED	523 000
IN1306	SARPSBORGVEIEN 108 OMSORGSBOLIGER	393 000
IN1336	KONTORFELLESSKAP 5.ETG RÅDHUSET	295 000
IN1362	GRUNNERVERV G/S VEIER	2 592 000
IN1372	BEGBY NY SKOLE	225 000
IN1375	BJØRNEKLOVA BH NYBYGG/UTVIDELSE	1 235 000
IN1376	FJELDBERG KVINNEHJEM	10 000
IN1378	SMÅHUS TIL VANSKELIGSTILTE	15 000
IN1380	BRØNNERØDLIA BOFELLESKAP	-18 000
IN1386	BRØNNERØDLIA BARNEBOLIG	2 072 000
IN1405	FORTAU GUNNELANDET	366 000
IN1409	BORGARVEIEN OG VOLLBERGVEIEN SYKKELFELT BO	-507 000
IN1429	GAUSTADGRENDA BHG - OPPFØRING AV VOGNSKUR OG LAGER	-1 000
IN1449	KUNSTGRESS FREDRIKSTAD STADION	-5 000
IN1451	GAMLEBYVEIEN G/S	669 000
IN1456	BRANNSTASJONEN STRAKSTILTAK	1 387 000
IN1462	FLOMLYS STADION	648 000

Objekt	Navn objekt	Beløp
IN1500	FAUNSVEI AVLASTNING	1 000
IN1505	VESTERELVEN GANGBRU	889 000
IN1516	PAVILJONGER NABBETORP	864 000
IN1517	NYTT FDV SYSTEM	49 000
IN1520	BRØNNERØDLIA BOFELLESKAP ANDEL PERSONALBASE	8 000
IN1524	INVENTAR GRESSVIK BIBLIOTEK	568 000
IN1525	UTSTYR FYSIOTERAPIROM HELSEPARKEN	191 000
IN1527	NØKLEBY SKOLE - UTEOMRÅDE, FLERBRUKSBANE	326 000
IN1530	AMBJØRNRØDVEIEN 75 PERS.BASE	1 172 000
IN1534	GAUSTADHALLEN BYGN.MSG OPPGRADERINGER	100 000
IN1537	REN UREN SONE BRANNVESENET I TOMTEVEIEN	701 000
IN1538	NYE LOKALER SIVILFORSVARET MINEBERGET	1 000
IN1542	HARDBRUKSBOLIG KIÆRÅSEN	101 000
IN1546	ÅSEBRÅTEN	416 000
IN1547	RENHOLDSMASKINER	24 000
IN1548	BRANNSIKRING ST.HANSFJELLET	257 000
IN1600	BYGNINGSMESSIG REHABILITERING OG PÅKOSTNING FORMÅLSBYGG	740 000
MI0315	LADESTASJONER EL-BILER	638 000
	Sum	43 730 000

Oppsummering med finansiering	
Rebudsjettering	43 730 000
Finansiering	
Momskompensasjon	8 052 000
Overføring fra fylkeskommunen	11 805 000
Lån	23 873 000
Sum finansiering	43 730 000

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Høringsuttalelsen fra Fredrikstad kommune i vedlegg 7 oversendes Østfold fylkeskommune.

Formannskapets behandling:

Erik Skauen (MDG) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han har jobbet med de regionale planene. Dette fordi han er ansatt på seksjonen Regional utvikling og det er denne seksjonen som har hatt ansvar for planarbeidet. I den forbindelse har han sittet i arbeidsgrupper som har jobbet med "Areal og mobilitetsplanen".
I planen Areal og mobilitet, som er en av de tre planene som nå er ute på høring, har han vært deltagende i hele prosessen, spesielt innen arbeidet med naturmangfold, landbruk og friluftsliv. Et enstemmig formannskap erklærte han habil til å behandle saken.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2024/8432
Dokumentnr.:	21
Løpenr.:	90294/2026
Klassering:	121

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	23.04.2026	43/26
Bystyret	30.04.2026	52/26

Annen gangs høring - forslag til tre nye regionale planer og oppheving av gjeldende regionale planer for Østfold

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Høringsuttalelsen fra Fredrikstad kommune i vedlegg 7 oversendes Østfold fylkeskommune.

Sammendrag

Fylkesutvalget vedtok 11.02.2026 med hjemmel i plan- og bygningsloven § 8-3 å sende forslag til tre nye regionale planer med vedlegg på annen gangs høring og legge planene og felles handlingsprogram (2026 – 2029) ut til offentlig ettersyn. Høringsfristen er 07.04.2026.

Planene er:

- *Regional plan for livskvalitet, deltagelse og likeverd (2026-2040)*
- *Regional plan for kompetanse og verdiskaping (2026-2040)*
- *Regional plan for areal og mobilitet (2026-2040)*

Planene ble sendt på høring første gang i februar 2025. Fredrikstad kommune var, på lik linje med de andre kommunene i Søndre Østfold, svært kritisk til store deler av planene.

For planens innretning, se vedlegg 6.

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd
Kommunedirektøren vurderer at planen framstår styrket i annen gangs høring ved at det tydeliggjøres at strategiene ikke innebærer forpliktelser for kommunene, og ved at kommunenes stramme økonomi, behov for samordning og statlige virkemidler er bedre omtalt.

Regional plan for kompetanse og verdiskaping
Kommunedirektøren vurderer at flere innspill i første høring er delvis ivaretatt gjennom tydeligere strategisk nivå og redusert detaljeringsgrad, men understreker at gjennomførbarhet fortsatt avhenger av et realistisk handlingsprogram og tydelig rollefordeling mellom aktørene. Ved annen gangs høring har kommunen særlig lagt vekt på presiseringer knyttet til grønn og rettferdig verdiskaping, med vekt på industriell symbiose, sirkulær økonomi og målrettet kompetanseutvikling.

Regional plan for areal og mobilitet
Kommunedirektøren vurderer at dette er den mest inngripende planen for kommunene, og at krav til planvask, dokumentasjon og prosess samlet kan bli ressurskrevende ved rullering av kommuneplanens arealdel. Det bemerkes samtidig at annen gangs høringsforslag på flere

punkter har redusert detaljeringsgrad og flyttet enkelte tema fra retningslinjer til strateginivå, noe som gir noe større handlingsrom. Fredrikstad kommune anså at første høringsutkast var en vesentlig innstramming i arealpolitikken og det lokale selvstyre. Nå vurderer kommunedirektøren imidlertid at revidert planforslag i hovedsak ligger på linje med nasjonale krav, det vil si at regional plan ikke innskrenker kommunens handlingsrom i arealplanlegging utover eksisterende nasjonale føringer.

Bystyret vedtok i sak om første høringsuttalelse 12.06.2025 at kommunen ville kreve at saken bringes inn for departementet i tråd med plan- og bygningsloven § 8-4, dersom det ikke ble gjort omfattende endringer av retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet. Kommunedirektøren mener at endringene som er gjort i dette høringsforslaget er betydelige, og anbefaler derfor at kommunen ikke bør kreve at planen sendes til departementet slik den nå foreligger.

Vedlegg

1 Høringsutkast - tre regionale planer for Østfold, .pdf
2 Høringsutkast - Handlingsprogram for regionale planer
3 Veileder for lokalisering av virksomheter etter AB.pdf
4 Naturmangfoldvurdering av Regional plan for areal .pdf
5 Konsekvensutredning av regional plan for areal og mobilitet
6 Kort om planenes innretning
7 Forslag - høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune til annen gangs høring av tre regionale planer for Østfold

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
*

Saksopplysninger
Forslag til tre regionale planer for Østfold ble sendt på høring første gang i februar 2025. Det ble sendt høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune 17.06.2025. Søndre Østfold Interkommunale Politiske råd gav også en høringsuttalelse. Fredrikstad kommune var, på lik linje med de andre kommunene i Søndre Østfold, svært kritisk til store deler av planene.

Fylkesutvalget vedtok 11.02.2026 med hjemmel i plan- og bygningsloven § 8-3 å sende forslag til tre nye regionale planer med vedlegg på 2. gangs høring og legge planene og felles handlingsprogram (2026 – 2029) ut til offentlig ettersyn. Høringsfristen er 07.04.2026.

Planene er:
• *Livskvalitet, deltagelse og likeverd (2026-2040)*
• *Kompetanse og verdiskaping (2026-2040)*
• *Areal og mobilitet (2026-2040)*

Se planene i vedlegg 1.

Forslag til tre regionale planer for Østfold ble sendt på høring første gang i februar 2025. Det ble sendt høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune 17.06.2025. Søndre Østfold Interkommunale Politiske råd gav også en høringsuttalelse. Fredrikstad kommune var, på lik linje med de andre kommunene i Søndre Østfold, svært kritisk til store deler av planene.

Fylkesutvalget vedtok 11.02.2026 med hjemmel i plan- og bygningsloven § 8-3 å sende forslag til tre nye regionale planer med vedlegg på annen gangs høring og legge planene og felles handlingsprogram (2026 – 2029) ut til offentlig ettersyn. Høringsfristen er 07.04.2026.

Ved første gangs høring pekte Fredrikstad kommune særlig på at regional plan for areal og mobilitet framstod som svært inngripende og kunne svekke det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, blant annet gjennom retningslinjer som ville begrense kommunens mulighet til å gjøre lokale avveininger mellom samfunnshensyn. Kommunen framholdt også at samlet gjennomføring av planene ville være svært ressurskrevende, og at omfanget av tiltak, utrednings- og dokumentasjonskrav ikke framstod realistisk innenfor kommunens økonomiske rammer. Videre ble det påpekt at planforslaget i for liten grad håndterte målkonflikter, for eksempel mellom klima-/energiambisjoner og mål om arealnøytralitet, og at flere krav hadde uklart hjemmelsgrunnlag (blant annet knyttet til kompensasjon ved nedbygging av natur). I tillegg ble det reist spørsmål om konsekvensene for Østfolds attraktivitet som næringsregion dersom restriksjoner i areal- og mobilitetsplanen ikke balanseres og forankres tydeligere i nasjonale rammer.

I annen gangs høring framgår det for *regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd* at innledningen er endret slik at det tydeliggjøres at planen ikke innebærer forpliktelser for kommunene, og at kommunenes stramme økonomi, behov for samordning og statlige virkemidler er omtalt i beskrivelsen av handlingsprogrammet.

For *regional plan for kompetanse og verdiskaping* framgår det at høringsforslaget er språklig strammet, har færre tiltak og et tydeligere strategisk nivå, og at planens karakter som strategisk ramme er tydeligere.

For *regional plan for areal og mobilitet* framgår det blant annet at retningslinje om planvask (R1) er kortet ned og at ordlyden er endret fra «skal tas ut» til «skal vurderes tatt ut». Kartleggingskrav (R2) åpner for NiN eller tilsvarende metodikk og er utvidet til også å omfatte marine naturtyper og naturtyper i ferskvann, og deler av innholdet i tidligere retningslinje om natur (R3) er tatt ut av retningslinjen og flyttet til strategier eller prosatekst. Det framgår videre at retningslinjene for matjord (R5) er forenklet/tydeliggjort. Kystsone-retningslinje (R9) er delt og justert, og at handlingsprogrammet inkluderer tiltak om veileder for funksjonell strandsone og alternativ byggegrense (3.6.3). I areal- og mobilitetsplanen legges inn en avgrenset regional planbestemmelse for lokalisering av forretning og kjøpesentra, med begrunnelse knyttet til kommunenes behov for styringsverktøy fram til rullering av arealplaner

Relevante bestemmelser
*

Konsekvenser for sosial bærekraft
De tre regionale planene vil kunne gi konsekvenser for sosial bærekraft, men ikke innspill fra Fredrikstad kommune til planene.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
De tre regionale planene vil kunne gi konsekvenser for økonomisk bærekraft, men ikke innspill fra Fredrikstad kommune til planene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
De tre regionale planene vil kunne gi konsekvenser for miljømessig bærekraft, men ikke innspill fra Fredrikstad kommune til planene.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant

Vurdert for uttalelser i rådene
Høringsuttalelsen er ikke lagt frem for rådene grunnet kort høringsfrist.

Vurdering

1. Plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd

Kommunedirektøren vurderer at planen framstår styrket i annen gangs høring ved at det tydeliggjøres at strategiene ikke innebærer forpliktelser for kommunene, og ved at kommunenes stramme økonomi, behov for samordning og statlige virkemidler er bedre omtalt. Samtidig vurderer kommunedirektøren at planens styringseffekt vil være begrenset uten et handlingsprogram med klarere prioriteringer, færre og mer målbare tiltak og realistisk gjennomføring.

Tema: Levekår

Kommunedirektøren støtter retningen, men etterlyser at partnerskap brukes tydeligere som regionalt virkemiddel for å styrke kommunenes kapasitet på evaluering, tiltak og internkontroll i folkehelsearbeidet, forankret i et tverrkommunalt samarbeid der fylkeskommunen har en tydelig koordinerende rolle. Det vurderes som positivt at flere innspill om oppvekst er ivaretatt (forebygging, overgangsfaser, de voksnes rolle og lek), og at folkehelseprogrammet og «fri lek» er tatt inn i handlingsprogrammet. For lokalsamfunn og bomiljø etterlyses fortsatt mer konkret regional boligpolitikk og felles verktøy/prinsipper for å integrere boligsosiale hensyn og sosial bærekraft i areal- og stedsutvikling (inkludert sambruk av bygg).

Kommunedirektøren ber også om presisering av «naturverdier» og «ressurser og kvaliteter i naturen» i en bolig- og stedsutviklingskontekst, og at naturdimensjonen følges tydeligere opp i handlingsprogrammet gjennom en sterkere regional rolle i vern av naturområder som del av sosial bærekraft.

Kommunedirektøren støtter etablering av regionale samarbeidsarenaer og områdesatsing, men ber om tydelig boligsosialt mandat, bedre systematisering og deling av erfaringer, samt klar rolleavklaring i «Bo trygt hjemme». Det anbefales i tillegg å etablere regionalt boligforum, og å koble Ruralise-programmet tydeligere til boligsosiale utfordringer også i byområder, samt avklare eventuell feilhenvisning i handlingsprogrammet.

Tema: Deltakelse

Kommunedirektøren støtter målet om økt deltakelse, men mener virkemidlene må spisses for å redusere utenforskap og styrke deltakelse i arbeidsliv, demokratiske prosesser, kultur og fysisk aktivitet. Det etterlyses tydeligere beskrivelser av regionale satsinger og en sterkere fylkeskommunal rolle som koordinator og bindeledd mellom statlige virkemidler og kommunenes gjennomføring, særlig for å få flere til å fullføre videregående opplæring. Videre etterlyses mer konkrete tiltak for ungdom utenfor utdanning og arbeid og tiltak som møter digitalt utenforskap.

På kulturfeltet vurderes koblingen til handlingsprogrammet som forbedret, men kommunedirektøren ber om mer operasjonell støtte til lokal kulturinfrastruktur og møteplasser (fysiske og digitale), tydeligere avklaring av hvem «alle» omfatter, og bedre balanse mellom institusjoner og det frie feltet.

For fysisk aktivitet støttes strategiendringene, men det etterlyses tydeligere kompetanse- og holdningsskapende grep (bl.a. for trenere og støtteapparat), bedre rammevilkår for organisert idrett før mer ansvar legges på frivilligheten, og flere konkrete tiltak som viser hvordan innsatsen skal realiseres.

2. Regional plan for kompetanse og verdiskaping

Kommunedirektøren vurderer at flere innspill fra første høring er delvis ivaretatt gjennom tydeligere strategisk nivå og redusert detaljeringsgrad, men understreker at gjennomførbarhet fortsatt avhenger av et realistisk handlingsprogram og tydelig rollefordeling mellom aktørene. Kommunens hoved innspill i annen gangs høring er særlig knyttet til

presiseringer innen grønn og rettferdig verdiskaping, med vekt på industriell symbiose, sirkulær økonomi og målrettet kompetanseutvikling.

Tema: Arbeid, inkludering og kompetanse
Kommunedirektøren merker seg at koblingen mellom kompetansetilbud og arbeidslivets behov er tydeligere formulert og at betydningen av analyser og samarbeid er forsterket, men understreker at dette også må gi utslag i konkrete prioriteringer (bl.a. dimensjonering og lokalisering) – ikke bare prosesser. Videre støttes vektleggingen av livslang læring og arbeidsplassen som kompetansearena, men det etterlyses spissede formuleringer som tydeligere knytter innsatsen til industrielle miljøer, grønn omstilling og utvikling av sirkulære verdikjeder. Kommunedirektøren støtter videreføring av fleksible og tilpassede kompetansetilbud, og merker seg at mål om fullføring og inkludering i hovedsak er videreført, men påpeker at forventninger til kommunene må være realistiske og at rolleavklaring er nødvendig for å sikre faktisk gjennomføring.

Tema: Grønn og rettferdig verdiskaping
Kommunedirektøren vurderer det som positivt at grønn og rettferdig verdiskaping er tydeligere rammet inn, men etterlyser at industriell symbiose og sirkulær økonomi løftes tydeligere som konkrete drivere for omstilling og verdiskaping, og at Fredrikstads fortrinn synliggjøres bedre sammen med behov for målrettet kompetansebygging og FoU. Innen energiområdet etterlyses mer framoverskuende aktiviteter i planperioden, samt tydeligere og mer konsistent struktur i tiltakene slik at påvirkningsarbeid og gjennomføring henger bedre sammen og at tiltakstitler samsvarer med innhold. For landbruk og marine næringer anbefales en tydeligere presisering av systematisk kompetanseutvikling og FoU knyttet til sirkulære verdikjeder

3. Regional plan for areal og mobilitet
Kommunedirektøren vurderer at dette er den mest inngripende planen for kommunene, og at krav til planvask, dokumentasjon og prosess samlet kan bli ressurskrevende ved rullering av kommuneplanens arealdel. Det merkes samtidig at annen gangs høringsforslag på flere punkter har redusert detaljeringsgrad og flyttet enkelte tema fra retningslinjer til strateginivå, noe som kan gi noe større handlingsrom.

Tema: Et oppdatert planverk
Kommunedirektøren merker seg at intensjonen i planvask er videreført, men at ordlyden er justert fra «skal tas ut» til «skal vurderes tatt ut» og at videreføring må begrunnes. Dette er en forbedring, men kommunedirektøren fastholder at skjerpede krav fortsatt vil være krevende ressursmessig, selv om de også er i tråd med statlige føringer om oppdatert plan- og kunnskapsgrunnlag.

Tema: Forvaltning av natur og kulturressurser
Kommunedirektøren merker seg at flere naturtema nå er løftet til strateginivå (bl.a. naturavtale og areal-/naturnøytralitet), og at kartleggingskrav åpner for metodikkutvikling og er utvidet til også å omfatte marine naturtyper og ferskvann. Kommunedirektøren vurderer det som positivt at omstridte elementer fra tidligere retningslinjer er tatt ut eller flyttet, blant annet av hensyn til uklart juridisk grunnlag. For landbruk merkes at intensjonen om å ivareta matjord er videreført, men tydeliggjort. For kystsonen mener kommunedirektøren fortsatt at flere retningslinjer er for detaljerte. Det bes om at veileder for funksjonell strandsone og alternativ byggegrense prioriteres.

Innen energi vurderes det som positivt at tilknytningsplikt til fjernvarme er tatt ut og at energianalysekrav er myket opp, men kommunedirektøren peker på at formuleringer om nettilgang skaper uklarhet og bør avklares bedre. Endringen fra «skal» til «bør vurderes» for fossilfrie bygge- og anleggsplasser vurderes som en forbedring, men det påpekes at gjennomføring vil kreve lokale virkemidler.

For solkraft pekes det på behov for mer nyansert metodikk i arealregnskapet, åpning for sambruk på dyrket mark dersom forskning underbygger det, og at «prioritering av grå arealer» i praksis er avhengig av aktører, eierskap og økonomi.

Kommunedirektøren ber også om at regionalt energiarbeid beskrives mer som erfaringsdeling og samarbeid, og savner at Osloregionen synliggjøres som relevant aktør for lade- og fylleinfrastruktur for tyngre kjøretøy.

Tema: Senter- og mobilitetsstruktur
Kommunedirektøren merker seg at senterstruktur og hovedstruktur for mobilitet i hovedsak er uendret fra første høringsutkast, utover tydeligere kobling til statlige planretningslinjer. Det registreres at gods- og terminalstrategien er supplert med et nytt kulepunkt om bærekraftig distribusjon i byområder.

Tema 4: Arealutvikling
Kommunedirektøren merker seg justeringer i nærmiljø- og boområdeinnretningen (bl.a. tydeligere vekt på at hverdagsfunksjoner skal kunne nås med gange, sykkel eller kollektiv), og at et tidligere kulepunkt om sosial integrasjon/rimeligere boliger er tatt ut av retningslinjen.

Ny avgrenset regional planbestemmelse for handel vurderes som nyttig som midlertidig styringsverktøy fram til neste rullering av arealplaner.

På klimatilpasning støttes klimatilpasningsnettverk som samarbeidsarena, men kommunedirektøren mener Klima Østfold ikke bør listes som aktør på klimatilpasningstiltak utenfor nettverkets mandat.

Bystyret vedtok i sak om første høringsuttalelse 12.06.2025 at kommunen ville kreve at saken bringes inn for departementet i tråd med plan- og bygningsloven § 8-4, dersom det ikke ble gjort omfattende endringer av retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet. Kommunedirektøren mener at endringene som er gjort i dette høringsforslaget er betydelige, og anbefaler derfor at kommunen ikke bør kreve at planen sendes til departementet slik den nå foreligger.

Alternative løsninger
Fredrikstad kommune gir ikke en uttalelse i høringen av regionale planer.

Fredrikstad kommune gir følgende uttalelse til høringen av de regionale planene
…….

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
Høringsuttalelsen fra Fredrikstad kommune i vedlegg 7 oversendes til Østfold fylkeskommune.

ØSTFOLD
FYLKESKOMMUNE

Høringsutkast

Forslag til regionale planer for Østfold 2026-2040

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd
Regional plan for kompetanse og verdiskaping
Regional plan for areal og mobilitet

11.02.2026

Innhold

Innledning 4

Hva er det vi ønsker? 4

Hvordan skal vi nå målene? 6

Planlegging og omstilling i en urolig tid 7

Hva inneholder de regionale planene? 8

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd 10

Innledning 11

Endring av systemer og strukturer 11

Hvem er «alle» i Østfold? 13

Planens tema 14

Tema 1: Levekår 15

Strategi 1.1: Redusere sosial ulikhet i helse og livskvalitet 17

Strategi 1.2: Sikre gode oppvekstsvilkår for alle barn og unge 18

Strategi 1.3: Skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø 21

Strategi 1.4: Fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle 23

Tema 2: Deltakelse 25

Strategi 1.5: Et mer inkluderende arbeidsliv for økt livskvalitet og bedre levekår 26

Strategi 1.6: Øke representasjon og bredere deltakelse i demokratiske prosesser og beslutninger 27

Strategi 1.7: Styrke mangfold og deltakelse i frivillig aktivitet 29

Strategi 1.8: Sikre alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta gjennom et bredt spekter av kulturuttrykk 31

Strategi 1.9: Skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen 34

Regional plan for Kompetanse og verdiskaping 36

Kompetanse og verdiskaping 37

Tema 1: Arbeid, inkludering og kompetanse 38

Strategi 2.1: Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse 40

Strategi 2.2: Styrke arbeidslivet som arena for kompetanseutvikling 41

Strategi 2.3: Fleksible og tilpassede kompetansetilbud for læring gjennom hele livet 42

Strategi 2.4: Flere elever og studenter skal fullføre og bestå utdanning 43

Strategi 2.5: Inkludering av hele arbeidsstyrken 45

Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping 48

Strategi 2.6: Sikre næringslivet tilgang til fornybar og fossilfri energi 49

Strategi 2.7: **Omstilling til en mer sirkulær økonomi og utvikling av sirkulære verdikjeder og industriell symbiose** 51

Strategi 2.8: **Økt produksjon og bærekraftig verdiskaping i landbruk og marine næringer** 53

Strategi 2.9: Styrket og målrettet samarbeid i innovasjonssystemene for vekstkraftige bedrifter 55

Regional plan for areal og mobilitet 58

Innledning 59

Planens tema 61

Tema 1: Et oppdatert planverk 62

Tema 2 Forvaltning av natur og kulturressurser 65

Deltema 1 Naturmangfold 66

Deltema 2 Landbruk 73

Deltema 3 Kystsone, sjø og vassdrag 76

Deltema 4 Kulturminner og kulturmiljø 85

Deltema 5 Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet 89

Deltema 6 Masseforvaltning og geologiske ressurser 91

Deltema 7 Energi og grønn omlegging 94

Tema 3 Senter- og mobilitetsstruktur 102
Deltema 8 Senterstruktur 105
Deltema 9 Hovedstruktur for mobilitet 108
Deltema 10 Godstransport og terminalstruktur 113
Deltema 11 Samarbeid 115
Tema 4 Arealutvikling 117
Deltema 12 Utvikling av sentrumsområder 118
Deltema 13 Knutepunkt 119
Deltema 14 Utvikling av nærmiljø og boområder 121
Deltema 15 Lokalisering av bolig og virksomheter 124
Deltema 16 Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap 138
Tema 5 Mobilitet 142
Deltema 17 Gåing og sykling 143
Deltema 18 Kollektivtransport og delingsmobilitet 144
Retningslinjer og regionale planbestemmelse 146
Konsekvensutredning 146
Plankart 147
Temakart 147
Veileder 148
Bærekraftsvurdering av de tre planene 149
Oppfølging av planene 149
Kilder 150

Innledning

Fylkestinget vedtok 15. februar 2024 å sluttføre arbeidet med tre tverrsektorielle regionale planer for Østfold basert på plangrunnlaget fra Viken. De tre regionale planene har følgende innretning:

- Livskvalitet, deltakelse og likeverd
- Kompetanse og verdiskaping
- Areal og mobilitet

Hva er det vi ønsker?

I regional planstrategi for Viken 2020–2024 ble det vedtatt fem langsiktige utviklingsmål. Målene er forankret i FNs bærekraftsmål. Østfold fylkesting vedtok i juni 2024 en justering av målene fra regional planstrategi, slik at de er tilpasset tidsperspektivet for de regionale planene og den nye geografiske fylkesinndelingen. De fem langsiktige utviklingsmålene beskriver et fremtidsbilde for hvordan det skal være å bo, leve og virke i Østfold i 2040.

1. Natur, klima og planetens tålegrenser
2. God livskvalitet og like muligheter
3. Grønn og rettferdig verdiskaping
4. Omstilling og tillit
5. Sammen skaper vi Østfold

1 Natur, klima og planetens tålegrense

I 2040 er hensynet til naturen og planetens tålegrenser grunnleggende for all samfunnsutvikling i Østfold. Østfold er et bærekraftig og klimasmart lavutslippssamfunn, som har god kunnskap til våre økosystemer, og som tar vare på det biologiske mangfoldet, naturområdene og matjorda i Østfold. Vi vektlegger beredskap, klimatilpasning og matsikkerhet, og forvalter våre naturressurser langsiktig, effektivt og nyskapende. Resultatet er gode levekår og et godt livsgrunnlag for dagens og morgendagens innbyggere.

2 God livskvalitet og like muligheter

I 2040 lever alle mennesker i Østfold verdige og meningsfylte liv. Vi har trygge arbeidsplasser og tilgang til relevant utdanning. Fylket kjennetegnes av gode, varierte boområder med levende møteplasser. Kulturlivet og foreningslivet er rikt, og vi kan dyrke natur- og friluftsinteressene våre. Østfoldsamfunnet er åpent, mangfoldig og inkluderende.

3 Grønn og rettferdig verdiskaping

I 2040 er Østfold en nyskapende, internasjonalt konkurransedyktig og mangfoldig næringsregion som leder an i det grønne skiftet. Vi har attraktive private og offentlige arbeidsplasser, velfungerende markeder, ledende forsknings- og kompetansemiljøer og høy sysselsetting. Vi har et rettferdig og anstendig arbeidsmarked. Østfold viser vei i utviklingen av sirkulær økonomi. Vekst og verdiskaping i Østfold tar hensyn til naturen, ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap og skaper velferd og god livskvalitet for innbyggerne.

4 Omstilling og tillit

I 2040 er Østfold et sterkt og trygt samfunn, som kan møte både kjente og uforutsette utfordringer og endringer. I Østfold har vi verktøyene vi trenger for å vende utfordringer til muligheter. Østfoldsamfunnet er godt forberedt på både akutte og langsiktige konsekvenser av klima- og miljøendringene. Næringslivet har god evne til å håndtere og utnytte endringer i teknologi, kompetansebehov og økonomiske forutsetninger. I 2040 deltar mange innbyggere i utviklingen av Østfold, og vi har tillit til hvordan fylket styres. Innbyggerne har fremtidstro og opplever høy grad av trygghet, livskvalitet, tilhørighet, frihet og tillit.

5 Sammen skaper vi Østfold

I 2040 har vi sterk kultur for samarbeid og kunnskapsdeling i Østfold. Vi har sterke og forpliktende partnerskap hvor offentlige aktører, næringsliv, andre samfunnsaktører, frivillighet, forskning og enkeltmennesker deltar. Samarbeidet foregår på tvers av geografi og forvaltningsnivåer. Østfold deltar aktivt i nasjonalt, grenseregionalt og internasjonalt arbeid. Det gir oss kunnskap, kompetanse og gjennomslag til å nå målene vi har satt oss.

I regional planstrategi for Viken ble det definert 65 delmål for utviklingen av fylket. For å få et planverk og styringsverktøy tilpasset Østfold, er det gjort en forenkling og prioritering av viktigste delmålene. Delmålene er brutt ned fra de fem (5) langsiktige utviklingsmålene og følges opp gjennom tema og strategier i de tre regionale planene.

1. Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016.
2. Innen 2050 skal det ikke slippes ut mer klimagasser i Østfold enn det bindes (netto null).
3. For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfold redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper
4. Innen 2035 skal det være tilgjengeliggjort 2000 GWh mer fornybar energi gjennom økt utnytting av overskuddsenergi, energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi, sammenliknet med 2024
5. I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert
6. Forbruket av areal er redusert og innen 2040 har fylket nærmet seg natur- og arealnøytralitet.
7. I 2030 er inngrepsfrie og sammenhengende naturområder med avstand lik eller mer enn 500 m fra inngrep, med en buffersone på 500 meter, like store som i 2026
8. Fylkets vassdrag, land-, og havområder er bevart, beskyttet og restaurert i tråd med naturavtalen
9. Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert
10. Østfold har en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø
11. I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040
12. Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert

13. Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.
14. Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 - 69 prosent
15. Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt
16. Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket
17. Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt
18. I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi
19. Kompetansegapet mellom tilbudt og etterspurt kompetanse er redusert
20. I Østfold har alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta innen et bredt spekter av kulturvirksomhet og fysisk aktivitet
21. Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud
22. Tilliten til offentlige myndigheter i Østfold er høyere enn gjennomsnittet i Norge
23. Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge
24. Vi har etablerte samarbeidsstrukturer, god samhandling og sterke og forpliktende partnerskap i og utenfor fylket, som gjør at vi sammen kan nå våre mål

Hvordan skal vi nå målene?

I Østfold skal hensynet til natur og klima veie tungt og hensynet til naturen og planetens tålegrenser skal legges til grunn for all samfunnsutvikling. Samtidig skal all planlegging bidra til å fremme befolkningens helse og redusere sosiale forskjeller. For å sikre at alle har like muligheter, føler seg inkludert og trygge, og for å beskytte fremtidige generasjoners livsgrunnlag, må vi ta hensyn til klimaet, miljøet og folkehelsen i alt vi gjør. Skal vi klare å skape et bærekraftig samfunn må vi jobbe helhetlig og tverrsektorielt. Tap av artsmangfold, utenforskap, dårlig helse, klimaendringer og andre store og komplekse utfordringer, kan ikke løses isolert eller av én aktør alene. Vi må sammen ta tak i årsakene og løse dem i fellesskap.

Det kreves en koordinert innsats på tvers av sektorer og organisasjoner for å kunne løse utfordringene effektivt. Ved å jobbe i partnerskap oppnår vi en felles forståelse for hva som må gjøres for å nå målene og hvordan vi sammen kan løse oppgaven. Våre ulike verktøy og ressurser gir oss en helhetlig tilnærming til å løse problemene. Vi lærer av hverandres erfaringer, tar del av hverandres kunnskap og kan utnytte våre ressurser bedre. Gjennom å jobbe sammen bygger vi ned barrierer mellom sektorer og organisasjoner og skaper tillit. Arbeidet må foregå på både strategisk og operativt nivå over tid.

Regional planlegging innebærer samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og tilpasning av nasjonal politikk til regionale og lokale forhold. Sammenhengen med kommunal samfunnsplanlegging er derfor viktig. Kommunenes planarbeid har samme rammer og ambisjoner som det regionale planarbeidet med hensyn til helhet, langsiktighet og medvirkning. Regionale planer har nødvendige perspektiver ut over den enkelte kommunes geografi og interesser. Samtidig gir det lokale selvstyret et geografisk helhetsperspektiv innen den enkelte kommune. Samarbeid er

derfor avgjørende for å lykkes slik at den kommunale planleggingen bidrar til å realisere både regionale og nasjonale mål.

Planlegging og omstilling i en urolig tid

Vi står foran store endringer i samfunnet. Rammene for å nå de langsiktige utviklingsmålene er krevende, og vi må omstille oss på mange fronter samtidig.

KLIMAENDRINGER OG TAP AV BIOLOGISK MANGFOLD: Økende klimagassutslipp, tap av naturmangfold og økning av temperatur og ekstremvær er noen av de største utfordringene verden står overfor i dag. Mange arter, artsgrupper og økosystem er i tilbakegang lokalt og regionalt. Omstilling til et lavutslippssamfunn krever endring i måten vi forvalter og utnytter naturressursene.

Selv om de menneskeskapte klimautslippene blir redusert, tar det tid før oppvarmingen av atmosfæren opphører. Naturhendelser som styrtregn, flom og skred vil forekomme oftere enn før. Dette vil utgjøre en fare for mennesker, bygninger, veier og bruer. Også andre kritiske samfunnsfunksjoner kan svikte hvis naturhendelsene rammer infrastruktur innen IKT, kraft- eller vannforsyning.

GLOBAL URO: Verden vi lever i er preget av mer usikkerhet enn på lenge. Covid-19-pandemien og krigen i Ukraina har synliggjort sårbarheten i den globaliserte økonomien. Uroen utfordrer internasjonale handelsmønstre og fører til behov for økt selvforsyningsgrad. Raske samfunnsendringer, lavere økonomisk vekst internasjonalt og en mer usikker verden kan gi økte forskjeller. Dette kan føre til økt press på økonomien og velferdssystemet, og kan også føre til kulturelle og sosiale spenninger.

Krigen i Europa, den ustabile sikkerhetspolitiske situasjonen og andre globale kriser, har også store konsekvenser for prioriteringer, samfunnsliv og samfunnsplanlegging. Forsyningskjeder settes under press og øker behovet for egen matproduksjon og sikring av matjord i regionen. Flyktninger søker asyl, bolig og arbeid hos oss. Vi må ha et samfunn som kan produsere, ta imot og hjelpe flyktninger, og sørge for god inkludering.

For å redusere samlet risiko og ha god beredskap, må myndigheter og andre samfunnsaktører ta initiativ til samarbeid på tvers av sektor og nivå. Den sivile og militære beredskapen er gjensidig avhengig av hverandre og innenfor nasjonale rammer og dimensjoneringsgrunnlag må alle aktører bidra i samarbeidet om totalforsvaret.

SOSIAL ULIKHET: De siste ti årene har forskjellene mellom de som har minst og mest økt i Norge. Andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende fattigdom, er over 11 prosent. Flyktninger med kort botid og personer med lav tilknytning til arbeidslivet er overrepresentert blant de med lav inntekt. Blant de som står utenfor arbeidslivet er de som ikke har fullført videregående skole overrepresentert. Økende sosial ulikhet og mangel på like muligheter er en stor utfordring som kan gi utslag i form av økte helseforskjeller og ulik livskvalitet. Dette kan føre til sosial uro, spenninger mellom ulike grupper, og redusert økonomisk vekst.

DEMOGRAFISKE ENDRINGER: Årene fremover vil preges av lavere befolkningsvekst og en stadig eldre befolkning. Befolkningsutviklingen og alderssammensetningen vil ramme kommunene ulikt. Flyttemønster og en fortsatt sterk sentralisering fører til at de mindre kommunene, i utkanten av regionen vår, vil få den svakeste befolkningsutviklingen. Det er også i disse kommunene vi vil se den sterkeste veksten i andelen eldre.

Befolkningen i Østfold har blitt mye mer mangfoldig de siste 30 årene. Det er en sammensatt gruppe med bakgrunn fra alle verdenshjørner og som er i stadig endring som følge av flyktningstrømmer og bosettingsmønstre.

KI, TEKNOLOGIUTVIKLING OG DIGITALISERING: Rask teknologisk utvikling, kunstig intelligens og digitalisering av samfunnet fører til store endringer i arbeidsmarkedet, for den enkelte og for økonomien generelt. Det gir store muligheter for utvikling og verdiskaping, men kan samtidig føre til at de økonomiske ulikhetene øker. Arbeidsprosesser effektiviseres, nye yrker oppstår og kompetansekrav endres. Denne omstillingsprosessen treffer hele samfunnet. Det er behov for ny kompetanse og nye ferdigheter, utvikling av ny teknologi og kunnskap.

Omstillingen vi står foran vil kreve mye av oss, samtidig som rammene og verktøyene for å håndtere endringene er begrenset. Evnen til å gjøre ting på nye måter, utnytte ressursene, prioritere og samtidig ha de samme felles målene for øye, blir derfor enda viktigere enn før. De regionale planene skal til sammen være et godt, strategisk styringsverktøy og gjøre oss bedre i stand til å håndtere utfordringene som møter oss.

Hva inneholder de regionale planene?

De tre regionale planene er planer for Østfoldsamfunnet – de skal samordne og mobilisere østfoldsamfunnet til felles innsats mot samme mål og med samme overordnede strategier. De tre planene skal hver for seg og til sammen bidra til å nå de langsiktige utviklingsmålene.

Planene har følgende tematiske inndeling:

Livskvalitet, deltakelse og likeverd	Kompetanse og verdiskaping	Areal og mobilitet
1. Levekår 2. Deltakelse	1. Arbeid, inkludering og kompetanse 2. Grønn og rettferdig verdiskaping	1. Et oppdatert planverk 2. Forvaltning av natur- og kulturressurser 3. Regional senter- og mobilitetsstruktur 4. Arealutvikling 5. Mobilitet

Hvert tema innledes med en kort beskrivelse av sentrale trekk i utfordringsbildet for Østfold. Dette begrunner at temaet er viktig i samfunnsutviklingen i Østfold.

Hovedinnholdet under hvert tema er strategiene. Strategiene prioriter retningene for utviklingsarbeidet i Østfold i planperioden. For å lette forståelsen av hva strategiene innebærer, er de utdypet med et sett kulepunkter. Det er også angitt hvilke delmål den enkelte strategi særlig bidrar til å nå. Hver strategi har en kortfattet begrunnelse for hvorfor den er viktig for utviklingen av Østfold. De ulike samfunnsaktørene bør følge opp strategiene i eget utviklingsarbeid og i sitt samarbeid med andre.

For strategier som handler om arealbruk i Regional plan for areal og mobilitet inneholder planen også retningslinjer og retningslinjer med bestemmelser. Retningslinjene og retningslinjer med bestemmelsene skal ivareta viktige nasjonale og regionale interesser og er førende for kommunenes arealplanlegging. Innholdet og omfanget av retningslinjene og bestemmelsene er nærmere omtalt i plan for Areal og mobilitet.

Det er også utarbeidet en bærekraftsvurdering av planene. Denne viser de tre planenes samlede virkning på alle FNs 17 bærekraftsmål. Konsekvensutredningen som er utarbeidet for Regional plan for areal og mobilitet er vist i eget vedlegg.

For de tre planene er det utarbeidet et felles handlingsprogram. Handlingsprogrammet viser hvilke tiltak som bør gjennomføres i første del av planperioden, 2026-2029. Tiltakene er konkrete handlinger som bør iverksettes for at strategiene skal bli virksomme og få nødvendig regional betydning. Handlingsprogrammet har et regionalt fokus og angir tiltak som krever samarbeid for å bli løst. Handlingsprogrammet angir hvem som må bidra til å gjennomføre tiltak og markerer, der det er avklarte ansvarsforhold, hvem som er ansvarlig for oppstart eller gjennomføring. Dette er markert med uthevelse av organisasjon/aktør.

Hvert år vil fylkeskommunen, etter dialog med andre ansvarlige aktører, ta stilling til om handlingsprogrammet skal justeres. Handlingsprogrammet er et eget vedlegg til plandokumentet.

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd

Innledning

Alle som bor i Østfold skal oppleve at det er et godt sted å leve. Vi skal ha gode levekår for dagens og morgendagens innbyggere. Derfor må vi verne om naturen og miljøet, og sammen skape et samfunn som er åpent, mangfoldig og inkluderende.

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd – og strategiene som trekkes opp her – skal bidra til en bærekraftig utvikling i Østfold, med fokus på sosiale forhold. Gjennom samarbeid skal vi utvikle lokalsamfunn der folk har lyst til å bli værende. Folk skal føle seg inkludert og ønske å bidra med sine ressurser og skaperkraft – uansett livssituasjon.

Å legge til rette for gode liv for alle innbyggere i fylket - nå og i fremtiden - innebærer politiske valg. Det krever samordning av innsats på tvers av fag, sektorer og forvaltningsnivåer. Et mål er å sikre at levekår og forutsetninger for økt livskvalitet fordeles mer rettferdig og at sosiale, økonomiske og helsemessige forskjeller reduseres. Det er videre å sørge for inkludering; at flest mulig får mulighet til å delta i sosiale sammenhenger og samfunnsliv. Inkludering i arbeidslivet er nødvendig, både for den enkelte og for bærekraften i samfunnet. Flere og bedre møteplasser er viktig for å sikre deltagelse og engasjement der folk bor. I tillegg er satsinger innen kunst og kultur, idrett, friluftsliv og andre fritidsaktiviteter viktig for å fremme livskvalitet. Vi må også hele tiden ha fokus på barn og unges oppvekstmiljø og tilbud og tjenester rettet mot barn og unge. Det er i oppveksten grunnlaget for gode og likeverdige liv legges. Samtidig må den økende andelen eldre i Østfold få bruke sine ressurser i fellesskapet, og de må få den omsorgen de trenger.

Vår opplevelse av livskvalitet påvirkes av strukturelle rammer – av levekårene vi lever under, og mulighetene omgivelsene gir oss til å delta og bruke våre ressurser. Livskvalitet handler også om våre egne verdier og livsanskuelser, og de valg vi selv – med ulike forutsetninger – gjør i egne liv. Folkehelseinstituttet (FHI) har fem kunnskapsbaserte grep som beskriver hva hver enkelt av oss kan gjøre for å fremme *egen* og kanskje andres livskvalitet. Dette handler om 1) å være oppmerksom, 2) å være aktiv, 3) fortsette å lære, 4) å knytte bånd til andre, og 5) å gi.

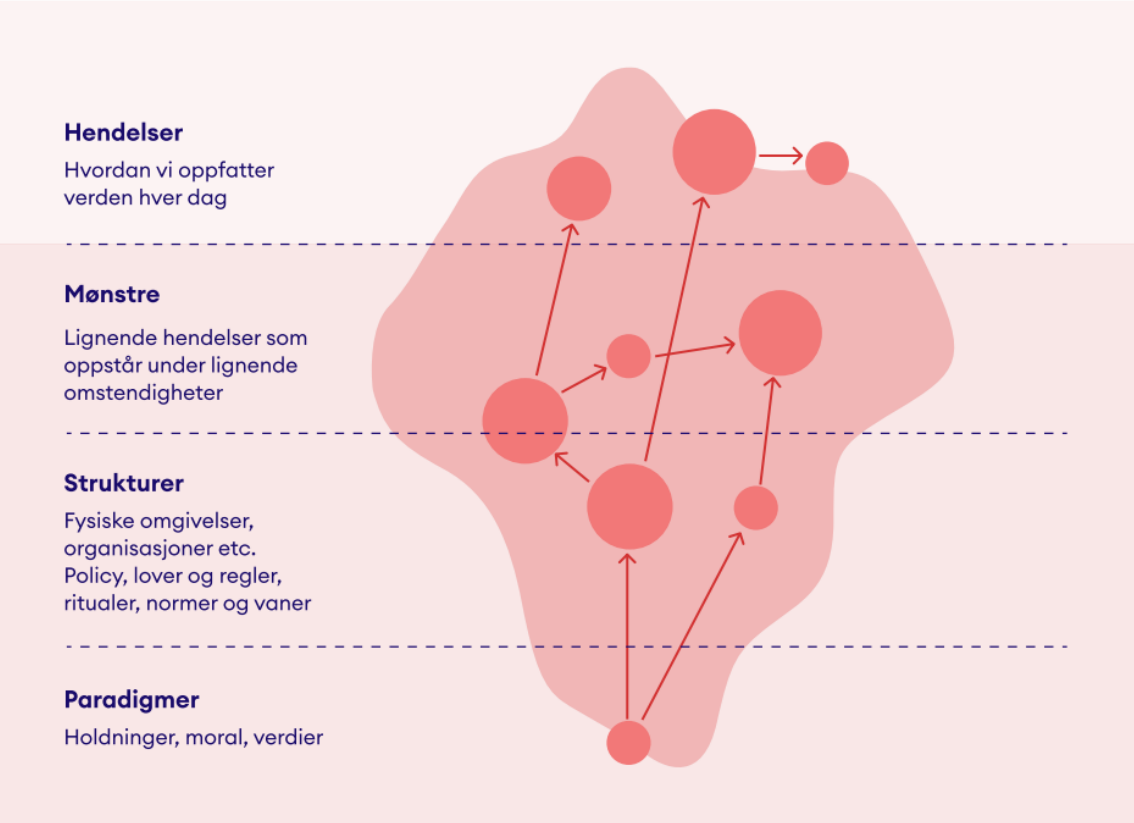
Offentlige planer for samfunnsutviklingen kan i liten grad styre enkeltpersoners valg. Denne planen henvender seg derfor ikke til den enkelte innbygger som en selvhjelpsbok. Den henvender seg til myndigheter, næringsliv og frivillige organisasjoner som har et samfunnsansvar og som er i posisjon til å påvirke rammebetingelsene for livskvalitet, likeverd og deltakelse. Den henvender seg til samfunnsaktørene som har en strategisk vilje, og som sammen med innbyggerne i Østfold vil handle i tråd med planens strategier - de som har ansvar, systemer og virkemidler til å endre Østfoldsamfunnet. Planens strategier er ikke et *pålegg* om innsats, men et verktøy for å jobbe etter samme spor, mot felles mål; for de aktører som finner mening i det.

Endring av systemer og strukturer

Når man skal jobbe med rammene og strukturer som påvirker folks livskvalitet, samfunnsdeltakelse og likeverdighet, er det nødvendig å forstå hvordan samfunnsstrukturer og systemer skapes og opprettholdes.

Myndigheter og andre organisasjoner som jobber med samfunnsutvikling jobber innenfor et *system*, som for eksempel *kommunen*, *NAV*, *LO* eller *idrettslaget*. Et hvert slik system har en hensikt og produserer synlige hendelser/produkter eller tjenester. Et slik system består av strukturer, som lover/regler, fagkulturer og normer. Det består også av etablerte mønster for hvordan hendelser og aktiviteter har vært håndtert før. Menneskene som jobber i systemet har verdier og holdninger som påvirker hvordan strukturene og mønstrene blir praktisert. Dette er forsøkt illustrert i figuren nedenfor (Halogen).

Alle som leder eller jobber i slike systemer kan ha en rolle i å løse komplekse samfunnsutfordringer. For å nå de langsiktige målene for Østfoldsamfunnet, er forståelsen av systemet en jobber i, og kunnskapen om sammenhengen mellom de ulike systemene viktig. Det er nødvendig å kjenne egen rolle og rollen, ansvaret og virkemidlene som ulike aktører har. God rolleforståelse og evnen til å utfordre etablerte holdninger, strukturer og mønster i systemene er nødvendig. Vi må også ta i bruk nye metoder og virkemidler, slik at vi kan skape de endringene som er nødvendig. Vi løser trolig ikke Østfolds utfordringer ved å fortsette som før.



Modell som viser "system-isfjell", basert på modell av Cunningham & Jenal, 2020.

Hvem er «alle» i Østfold?

Skal østfoldsamfunnet nå sine langsiktige mål må vi ha bredde i engasjement og deltakelse innen flere felt. Strategiene for vår samfunnsutvikling må bygge på anerkjennelsen av alle menneskers iboende verdighet, og at alle har et sett av like og uavhendelige rettigheter (FNs verdenserklæring om menneskerettigheter). Strategiene må både omhandle folk flest (være allmenne) og samtidig bidra til å øke spesielle gruppers levekår og samfunnsdeltakelse. Vi må sikre universell utforming av omgivelser og tjenester og vi må jobbe planmessig med systemendringer for å fremme likestilling og motarbeide diskriminering.

Norge har tydelige krav til hvordan menneskerettigheter, likestilling og hensynet til spesielle grupper skal ivaretas. Både likestillings- og diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven, helse- og omsorgstjenesteloven, opplæringsloven og kulturloven har bestemmelser som regulerer dette. Vi skal hindre diskriminering basert på bl.a. kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person. Når denne planen bruker begrepet *alle*, er alle varianter av mennesker inkludert.

Norge har også sluttet seg til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med funksjonsvariasjoner (CRPD). Prinsippene som konvensjonen bygger på, er vist i figuren nedenfor.

Menneskers evne til å fungere varierer etter tid, sted og person. Vi har alle ulike former for funksjonsvariasjoner gjennom livsløpet vårt Begrepet *funksjonsvariasjon* viser til at vi som mennesker er mangfoldige i funksjon, og at det er normene i samfunnet som er problemet, og ikke individets funksjonsnedsettelse (Bufdir). FN-konvensjonens prinsipper bør derfor kunne legges til grunn for all samhandling i Østfold, ikke bare i samhandlingen med spesielle grupper. Alle myndigheter og offentlige tjenesteytere bør drive samfunns- og tjenesteutvikling for å ivareta mennesker etter disse prinsippene.

Planens tema

Temaene i denne planen er sentrale for å bedre innbyggernes livskvalitet og for å øke den sosiale bærekraften i Østfold. Sosial bærekraft er en sentral del av FNs bærekraftsmål. Folkehelse-instituttet definerer sosial bærekraft som *samfunn preget av tillit, trygghet, tilhørighet og tilgang til goder som arbeid, utdanning og gode nærmiljø* (FHI). En annen definisjon legger tydeligere vekt på bærekraftperspektivet: *sosial bærekraft er å opprettholde eller forbedre menneskers livskvalitet i denne og fremtidige generasjoner* (Chiu, 2003).

Sosial bærekraft er avhengig av de ressursene som ligger i relasjoner, tillit og samarbeid mellom mennesker. Dette omtales ofte som sosial kapital. Høy sosial kapital kjennetegnes av tillit til hverandre og til institusjonene, aktiv deltakelse i lokalsamfunnet og opplevelse av gjensidig støtte. Sosial kapital bidrar til livskvalitet, fellesskap og samfunnets motstandskraft og reduserer risikoen for utenforskap. Arbeid med å styrke sosial kapital handler dermed om å legge til rette for møteplasser, deltakelse, frivillighet, tillit og felles ansvar i lokalsamfunnene.

Denne planen skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål og alle de fem langsiktige utviklingsmålene for Østfold. Med utgangspunkt i regionens utfordringsbilde og planens ambisjon om bedre livskvalitet, deltakelse og likeverdet for innbyggerne i Østfold, fokuseres innsatsen på følgende to tema: Levekår og deltakelse.

Levekår er de ytre betingelsene mennesker lever under, og hvilke muligheter situasjonen de er i gir til å leve et godt liv. Gode levekår kan for eksempel være en god bolig, god helse og god kontakt med familie og venner. Videre kan det være at man har en jobb med godt arbeidsmiljø som også gir en god inntekt.

Deltakelse betyr at alle skal få muligheten til å delta på like vilkår i utdanning, arbeidsliv, kulturliv og andre sosiale felleskap. Deltakelse gir mulighet til å utnytte egne ressurser og påvirke fellesskapets regler og hvordan samfunnet virker.

Levekårene og graden av deltakelse i samfunnet er ikke uavhengige størrelser. Levekårene påvirker mulighetene for deltakelse, og graden av deltakelse påvirker den enkeltes levekår. Vi har allikevel valgt denne temainndelingen, og trekker opp fire strategier for å bedre levekårene og fem strategier for å øke deltakelsen i samfunnslivet. Lykkes Østfold med et felles fokus på levekår og deltakelse vil flere innbyggere oppleve høyere livskvalitet og østfoldsamfunnet bli mer sosialt bærekraftig.

De strategiske retningene som planen trekker opp for samfunnsaktørene i Østfold inkluderer også folkehelsebegrepet. Folkehelse er befolkningens helsetilstand og livskvalitet, og hvordan helse og livskvalitet fordeler seg i befolkningen. Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å endre det som påvirker folks helse og livskvalitet, med særlig vekt på å redusere sosiale helseforskjeller. Bedring av levekår, økt deltakelse og integrering står sentralt i folkehelsearbeidet.

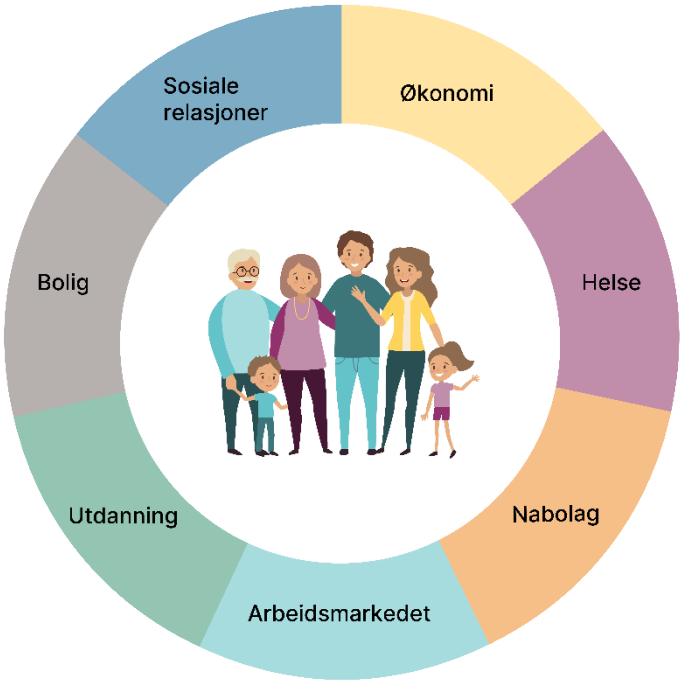
Faktaboks

Nasjonal livskvalitetsstrategi

Livskvalitet handler om opplevelsen av å ha et godt liv og det som gjør livet bra – det som virkelig betyr noe i menneskers liv. Ønsket om god livskvalitet for menneskene er global – den er nedfelt i FNs bærekraftsmål nr. 3. Ambisjonsnivået for livskvalitet globalt og nasjonalt er imidlertid ikke tallfestet. Gjennom internasjonale avtaler har Norge forpliktet seg på å nå tallfestede mål innen klima og natur. Disse er viktige for arbeidet med bærekraft – spesielt den økologiske bærekraften. Vi har også nasjonale mål for den økonomiske veksten, og bruker disse for å vise graden av velstand. Gjennom arbeidet med en *nasjonal livskvalitetsstrategi* ønsker regjeringen nå å utvikle en modell som vektlegger livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen. Den nasjonale strategien skal løfte livskvalitet fra å være en subjektiv og individuell tilstand eller opplevelse, til å være en kollektiv verdi som myndighetene kan styre etter på samfunnsnivå. Det er naturlig at det regionale arbeidet med livskvalitet støtter opp under dette nasjonale initiativet og at ambisjonene om økt livskvalitet nasjonalt og regionalt på sikt også blir tallfestet.

Tema 1: Levekår

Levekår handler om omgivelsene og forholdene vi mennesker lever under, og hvordan disse påvirker våre muligheter for å leve et godt liv. Arbeidsmarked, utdanning, helse, økonomi, sosiale relasjoner, nabolag og bolig regnes som viktige komponenter i levekår (Statistisk sentralbyrå 2017).



Levekår, livskvalitet og helse er nært knyttet sammen og påvirker hverandre gjensidig. Å ha god helse handler ikke bare om fravær av sykdom, men også om å kunne leve meningsfulle liv, oppleve tilhørighet, ha nære relasjoner og erfare gode opplevelser. Det handler om å ha livskvalitet og overskudd til å mestre hverdagen. Helse skapes der mennesker lever sine liv, og påvirkes blant annet av hvor du bor, hvilken utdanning du har, hvor mye penger du har, og hvordan samfunnet rundt deg fungerer.

Det er ulike måter å beskrive levekårene i Østfold på. En sentral indikator kan være forventet levealder for de som blir født i Østfold. I perioden 2016-2022 var forventet levealder for nyfødte gutter 80,7 år og for jenter 84 år. Tilsvarende tall for hele landet var 81,2 og 84,5. Et annet levekårsforhold er at Østfold, i alle årene etter 2000, har hatt en større andel barn i alderen 0-17 år som lever i vedvarende lavinntekt enn gjennomsnittet for resten av landet. Dette er blant årsakene til at arbeid med levekårene generelt, og for enkelte grupper og områder spesielt, bør være et viktig regionalt plantema for Østfold.

Det er nødvendig å ha kunnskap om sammenhengen mellom levekår, helse og livskvalitet for å kunne identifisere rotårsaker (de egentlige årsakene) og finne strategier og løsninger som gjør levekårene og folkehelsen bedre.

Ofte brukes begrepet *sosial arv*, som forklaring på sosiale forskjeller og ulikhet i levekår (SSB, 2009/16). Begrepet beskriver hvordan en persons sosiale omstendigheter under oppveksten kan påvirke personens utvikling i livet. Man kan både snakke om positiv og negativ sosial arv, avhengig av om påvirkningen gagner eller skader personens livskvalitet. I praksis er det ofte mest fokus på den *negative* sosiale arven, for eksempel at barn kan ta med seg holdninger og atferd som legitimerer lav arbeidsdeltakelse fra sine foreldre og inn i voksenlivet. Å benytte sosial arv som forklaring på individuelle eller samfunnsmessige utfordringer kan være nyttig. Det kan også bidra til at både hjelpeapparatet og en selv forsterker situasjonen som en selvoppfyllende profeti. Som *forklaring* på problemer kan begrepet bidra til at man ikke er nysgjerrig nok på den egentlige årsaken, og hva som dermed er gode løsninger. På individnivå kan årsaker til problemer også ligge i genetisk arv eller i sosiale forhold utenfor hjemmet (f.eks. mobbing) eller strukturelle forhold som påvirker familiens handlingsrom og muligheter (f.eks. økonomi, bolig, skole, lokalmiljø og kvaliteten på offentlige tjenester). Dette er det viktig å ha med seg både i møtet med enkeltmennesker og i arbeidet med å endre strukturer og systemer til beste for alle. Forskning indikerer at familiebakgrunn betyr mindre for hvor den enkelte ender opp i samfunnet i de skandinaviske landene enn i andre OECD-land. (St.meld. 32(2020/21)).

Strategiene i denne planen under tema «levekår» er utviklet for å bedre levekårene i Østfold. Det dreier seg om å utjevne sosial ulikhet i helse, sikre gode oppvekstvilkår og sosial bærekraftige lokalsamfunn, og å fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle.

Strategi 1.1:
Redusere sosial ulikhet i helse og livskvalitet

Strategien innebærer å:

- vurdere om tiltak utjevner eller reproduserer ulikhet ved alle satsninger
- jobbe kunnskapsbasert ved å ha god oversikt over befolkningens helse og livskvalitet og følge utviklingen over tid
- rette tiltak for å redusere sosial ulikhet mot hele årsakskjeden, og spesielt mot de grunnleggende sosiale årsakene til helseforskjellene
- legge til rette for forpliktende samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer gjennom partnerskap og nettverk
- involvere innbyggerne for å sikre at tiltak som utvikles er relevante
- bidra til inkluderende læringsmiljøer i barnehage og skole, hvor alle barn og unge opplever trivsel, utvikling og læring.
- jobbe for lokalsamfunn som fremmer helse og livskvalitet, med økt innsats i levekårsutsatte områder

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 13: Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.
delmål 20: I Østfold har alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta innen et bredt spekter av kulturvirksomhet og fysisk aktivitet
delmål 23: Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge

Hvorfor gjør vi dette?

Sosial ulikhet i helse og livskvalitet handler ikke bare om forskjellene mellom de som har mest ressurser og de som har minst, men utgjør et mønster eller gradient gjennom hele befolkningen. Som eksempel kan vi se hvordan andelen av befolkningen som rapporterer om psykiske helseplager i Østfold, synker med økende utdanningsnivå. De sosiale helseforskjellene finnes også blant ungdom. Andelen som er fornøyde med egen helse og livskvalitet øker med familienes sosioøkonomiske status (NOVA, 2024). Disse forskjellene har sammensatte årsaker og de kan endres gjennom målrettet innsats. Å redusere sosial ulikhet i helse er avgjørende for å styrke tilliten og den sosiale bærekraften i samfunnet. En jevnere fordeling av god helse og livskvalitet bidrar til større samhørighet, økt sosial trygghet og opplevelsen av rettferdighet.

Årsakene til sosiale forskjellene i helse og livskvalitet er komplekse og henger tett sammen med grunnleggende faktorer som oppvekstforhold, tilgang til utdanning og arbeid, typen arbeid, samt kvaliteten på bolig, skole og nærmiljø (som er nærmere omtalt under planens øvrige strategier). For å lykkes er det avgjørende å rette innsatsen mot de strukturelle forholdene som skaper ulikhet. Dette innebærer å adressere alle ledd i årsakskjeden og forstå hvordan grunnleggende sosiale forhold påvirker helse og levekår. Tilgang til egnet bolig er et eksempel på en slik faktor, og

en særlig utfordring for personer med funksjonsvariasjoner, psykiske lidelser og rusproblematikk. Boligpolitikk og helse henger tett sammen, og det kan være behov for nye løsninger som samlokalisering og tettere samarbeid mellom velferdstjenestene og boligforvaltningen.

Flere minoritetsgrupper er mer utsatt for psykiske og fysiske helseplager enn befolkningen som helhet. Dette gjelder blant annet enkelte innvandrergrupper, som oftere opplever levekårsutfordringer som lav inntekt og ulike helseplager. Personer med funksjonsvariasjoner rapporterer også i langt større grad om helsemessige utfordringer enn gjennomsnittet av befolkningen. I tillegg viser forskning at lhbti-personer har dårligere levekår, og oftere opplever psykiske helseutfordringer, mobbing og diskriminering (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024).

Tiltak for å redusere forskjellene kan både være universelle og målrettede. Universelle tiltak, som retter seg mot hele befolkningen, omtales ofte som en massestrategi innen folkehelsearbeid. Fordi forskjeller i helse og livskvalitet og risikofaktorer vanligvis er ulikt fordelt i hele befolkningen, anses universelle tiltak ofte som det mest effektive alternativet. Når langt flere har moderat risiko enn høy risiko, gir universelle tiltak ofte større forebyggingseffekt enn målrettede tiltak for spesielle grupper. Universelle tiltak har også den fordelen at de i mindre grad bidrar til stigmatisering. For å lykkes er det avgjørende at tiltakene når alle deler av befolkningen og bidrar til å utjevne heller enn å forsterke eksisterende forskjeller i helse og livskvalitet. Målrettede tiltak for risikogrupper, som økonomiske støtteordninger og spesialiserte tjenester, kan likevel være viktig for å styrke utsatte grupper. Dette forutsetter en presis identifisering av risikogruppene.

Strukturelle forbedringer som gir alle bedre tilgang til fellesskap, utdanning, arbeid, helsetjenester og kulturopplevelser legger til rette for varig redusert sosial ulikhet i helse og livskvalitet. For å sikre at tiltakene er relevante og også treffer de som er mest utsatt, er det viktig å involvere innbyggerne aktivt i medvirkningsprosesser.

Tidlig innsats er ofte avgjørende for å kunne redusere ulikhet og bedre menneskers livskvalitet. Tidlig innsats kan beskrive tiltak som styrker gode oppvekstmiljøer og legger grunnlag for helse, læring og livskvalitet allerede fra de første leveårene. KS har satt fokus på de 1000 første dagene i menneskers liv, og hvilken betydning ulike rammebetingelser og tjenester har for den videre utviklingen i livet. Her pekes det på at flere faginstanser, som f.eks. helsetjenester, barnehage, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevern og NAV har en viktig rolle, og at samarbeidet mellom disse bør forsterkes, slik at alle får en god barndom.

Tidlig innsats kan også bety iverksetting av tiltak så tidlig som mulig for å forebygge en uheldig utvikling eller eskalering av f.eks. en sykdom eller mangelfull læring i skolen. Denne forståelsen av tidlig innsats brukes både i helsesystemet, sosialforvaltningen og i utdanningssystemet.

Strategi 1.2:
Sikre gode oppvekstsvilkår for alle barn og unge

Strategien innebærer å:

- støtte foresatte i foreldrerollen og bistå familier til å mobilisere egne ressurser

- legge til rette for at alle barn og unge opplever fellesskap, mestring og motivasjon på skolen
- jobbe for at alle barnehager og skoler er helsefremmende, inkluderende, universelt utformet, og at det er fravær av mobbing
- skape flere inkluderende møteplasser og fellesskap for barn og unge og lokalsamfunnet som helhet
- ta hensyn til barn og unges behov i planlegging
- sørge for at alle barn og unge kan delta på fritidsaktiviteter og kulturtilbud uavhengig av økonomi
- tilrettelegge for at barn og unge blir hørt og får påvirke, blant annet gjennom å støtte etablerte medvirkningsarenaer som elevråd, ungdomsråd og ungdomsorganisasjoner

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
del mål 15: Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt
delmål 23: Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge

Hvorfor gjør vi dette?

De fleste barn og unge i Norge trives og har det bra. Samtidig har det vært en bekymringsfull økning i psykiske plager de siste årene. Unge skårer langt dårligere enn eldre aldersgrupper på sentrale livskvalitetsvariabler som opplevelse av glede, mening, tillit og tilhørighet (Folkehelseinstituttet, 2020). FNs barnekonvensjon fastslår at alle barn og unge under 18 år har rett til å ha en trygg og god oppvekst og at de har rett til deltakelse og innflytelse.

I Østfold vokser ca. 12% av alle barn opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt (Norgeshelsa 2024). Mange klarer seg bra, men barn som lever i lavinntektsthusholdninger, har større risiko for både fysiske og psykiske helseplager. Det er en høyere andel som ikke fullfører skoleløpet og de er mer utsatt for ensomhet og mobbing. (Bufdir, 2023). Over halvparten av barn og unge i lavinntektshusholdninger har innvandrerbakgrunn. Det er økonomisk krevende tider og risikoen for at flere familier får det vanskelig øker.

Reell medvirkning fra barn og unge er avgjørende for å skape gode oppvekstvillkår. Når barn og unge får delta på egne premisser og se at innspill tas på alvor, styrkes både kvaliteten på tiltakene og deres opplevelse av mestring, tilhørighet og tillit til fellesskapet.

Barnehager og skoler av god kvalitet er viktig for barn og unges trivsel og læring. Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. I skolen skal barn og ungdom få opplæring i et godt miljø som tilpasses elevenes behov, læringsstiler og interesser. For mange er dagens skolepress en utfordring som kan hemme både trivsel og utvikling (Oslo Met, 2017). Et sterkt læringsmiljø anerkjenner hele mennesket og mangfoldet i befolkningen, og gir elevene frihet til å utforske interesser og styrker gjennom prøving og feiling, uten å stadig føle seg vurdert. Skolen skal ikke bare fremme faglig kompetanse, men også bidra til helse og sosial utjevning. I tillegg til gode og inkluderende rammer som gjør skolehverdagen helsefremmende i seg selv, kan skolene gjennom det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring bidra til å

fremme sosial og emosjonell kompetanse. Dette er viktige forutsetninger for trivsel, læring og mestring.

Overganger i barns liv, som fra barnehage til skole og videre gjennom utdanningsløpet, er særlig sårbare perioder. Trygge voksne, både i overgangene og ellers i barnas hverdag, er en nøkkelressurs som kan styrke barn og unges mestring, tilhørighet og trygghet. Mobbing øker risikoen for psykiske problemer både for de som mobber og de som blir mobbet. 5,8 prosent av elevene oppgir at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere. Andelen elever som mobbes digitalt øker (Utdanningsdirektoratet 2024). Visse elevgrupper er overrepresentert blant de som utsettes for mobbing. Undersøkelser viser at elever med etnisk minoritetsbakgrunn, samiske elever, LHBTQI+-elever og elever med nevroutviklingsforstyrrelser har høyere risiko for å bli mobbet.

Digitaliseringen har endret mange sider av oppveksten og hverdagslivet til barn og unge. De tilbringer mer tid hjemme og på sosiale medier enn tidligere (Velferdsforskningsinstituttet NOVA, 2021). En digital hverdag gir mange muligheter: tilgang til informasjon og læring, kreative uttrykksformer og nye møteplasser som kan styrke fellesskap og tilhørighet på tvers av geografi, kultur og bakgrunn. Digitale verktøy kan også være viktige for inkludering, særlig for barn og unge som har vanskeligere for å delta i fysiske fellesskap. Samtidig er utviklingen en kilde til bekymring. Få voksne er til stede på de sosiale mediene barn og unge bruker. Forskning viser at høy skjermbruk kan gi søvnproblemer, redusert fysisk aktivitet og økt stressnivå. Overeksponering for sosiale medier kan også bidra til dårligere selvbilde og mer angst (Folkehelseinstituttet 2024). Skjermbrukutvalget peker i NOU 2024: 20 *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid* på behovet for ny statlig politikk. Målet med utvalget har vært å gi regjeringen bedre kunnskap om hvordan barn og unges skjermbruk påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst, både hjemme, på skole og i fritiden.

Lek er viktig for barns utvikling, trivsel og sosiale ferdigheter. Frie og trygge lekemiljøer i skole, barnehage og nærmiljø styrker livskvalitet, likeverd og deltakelse, og er et sentralt element i gode oppvekstvillkår. Bibliotek og fritidsklubber er gode eksempler på møteplasser som gir barn og unge mulighet til å skape, oppdage og delta på ulike arrangementer uten at det stilles krav til prestasjoner. Skolen kan også fungere som en brobygger til fritidsaktiviteter i regi av frivillige lag og organisasjoner. Dette kan styrke inkludering og bidra til at barn og unge, uavhengig av familiens økonomi eller bakgrunn, får mulighet til å delta i meningsfulle fellesskap.

Kulturaktiviteter er et eksempel på universelle tiltak som fremmer opplevelsen av fellesskap. Den kulturelle skolesekken DKS, er en nasjonal ordning i tett samarbeid mellom Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, fylkeskommuner og kommuner. Her møter elevene i skolen profesjonelle utøvere. Målsettingen er at elevene skal få gode kunst- og kulturopplevelser helt fra barneskolen og frem til de går ut av videregående skole.

Et systematisk forebyggende arbeid er avgjørende for å sikre gode oppvekstvilkår. Ved å styrke beskyttelsesfaktorer som trygghet, fellesskap og mestring, og redusere risikofaktorer som utenforskap, press og mobbing, kan vi bidra til at færre barn og unge utvikler psykiske eller sosiale problemer. I tillegg må vi fange opp tegn på mistrivsel tidlig. Forebygging gir bedre livskvalitet for den enkelte og reduserer behovet for mer omfattende hjelpetiltak. Det kan også bidra til å redusere kriminalitet og radikalisering.

Strategi 1.3:
Skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø

Strategien innebærer å:

- jobbe aktivt med inkluderende lokalsamfunn hvor hele befolkningen opplever fellesskap og får bidratt med sine ressurser
- jobbe helhetlig med fysiske og sosiale faktorer i lokalsamfunnsutviklingen
- fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler og anlegg
- ta vare på lokalsamfunnets kvaliteter og egenart
- ta vare på og tilgjengeliggjøre ressurser og kvaliteter i naturen
- gi innbyggerne og lokale aktører reelle muligheter til å påvirke utviklingen av sine lokalsamfunn
- bidra til mer trygghet gjennom utforming og aktiv bruk av uteområder
- sikre muligheten for likeverdig deltakelse gjennom universell utforming
- bidra til at alle har en bolig og et godt bomiljø uavhengig av eieform og sosioøkonomisk bakgrunn
- stimulere til nye sosiale boformer og deleløsninger som fremmer samvær
- bruke arkitektur, kunst og kulturmiljøer i utvikling av nærområder (fra AM)

Strategien må leses i sammenheng med strategi 3.17 i Regional plan for areal og mobilitet (AM).

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 21: Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud
delmål 23: Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge

Hvorfor gjør vi dette?

Gode lokalsamfunn og bomiljø er avgjørende for helse, livskvalitet og bærekraft. Nærmiljøer som fremmer tilhørighet, trygghet og fellesskap gjennom hele livsløpet, gir positive effekter både for enkeltpersoner og samfunnet som helhet. Sosialt lim og kulturelle opplevelser er viktige elementer i gode lokalsamfunn. Når mennesker møtes gjennom kulturarrangementer, frivillige initiativer eller uformelle sosiale treff, styrkes relasjonene og fellesskapet. Dette bidrar til å bygge sosial kapital, som gjør lokalsamfunnet mer motstandsdyktig og inkluderende. Deltagelse i sosiale og kulturelle aktiviteter fremmer forståelse, respekt og tillit, og gir muligheter for både individuell vekst og kollektiv utvikling. Når mennesker fra ulike bakgrunner møtes, øker muligheten for sosial mobilitet, risikoen for ekskludering reduseres, og lokalsamfunnet blir bedre rustet til å håndtere hverdagens utfordringer og mer uforutsette kriser. I denne sammenheng spiller alle former for frivillig aktivitet en viktig rolle.

Fysiske kvaliteter som natur- og grøntområder, offentlige uteplasser, idrettsanlegg og kulturbygg er viktige for bærekraftige lokalsamfunn. Å ta vare på ressurser og kvaliteter fra naturen handler både om å sikre naturressurser som jord, vann og biologisk mangfold, og å bevare opplevelsesverdier som grøntområder, stillhet og rekreasjonsmuligheter. Oppholds- og uteområder må være trygge og tilgjengelige for alle. Bygg og anlegg må følge kravene til universell utforming (UU). Tilgang til bygg og møteplasser gjør det mulig for frivilligheten og lokalbefolkningen å bidra til fellesskap, inkludering og aktivitet. Planlegging, medvirkning og samarbeid på tvers av fagområder og sektorer styrker utviklingen av attraktive nærmiljøer.

Økende sosiale ulikheter i boligmarkedet kan utfordre fellesskapene. Når boligområder består av personer med lik økonomi og livssituasjon, hemmer det sosial mobilitet og øker risikoen for ekskludering av enkelte grupper. For å sikre inkluderende bomiljøer må boligpolitikken legge til rette for mangfold i boformer, samlivsformer og familiekonstellasjoner, slik at personer fra ulik sosial og kulturell bakgrunn og familier med forskjellige livsformer kan bo sammen. Politikken bør sikre at unge kan etablere seg på boligmarkedet, tilflyttere har et sted å bo, og at eldre og personer med funksjonsvariasjoner har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Et godt og variert boligtilbud kan forebygge at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet, motvirke segregering og opphopning av levekårsutfordringer. Regjeringens nye nasjonale arkitekturstrategi kan støtte dette arbeidet. Den har fire ambisjoner som i stor grad sammenfaller med vår regionale strategi: varierte nabolag, varsom ressursbruk, vakre omgivelser og varige kvaliteter. Selv om strategien først og fremst retter seg mot planlegging og utforming av bygg og steder, gir den et verdifullt rammeverk for å fremme varierte og sosialt bærekraftige bomiljøer.

Tilpassede boliger for eldre, nær viktige tjenester, gjør det mulig å bo lenger hjemme. Dette kan redusere behovet for kommunale omsorgsboliger og -tjenester, frigjøre eneboliger til yngre innbyggere og bidra til et mer velfungerende boligmarked. Eldreboligprogrammet som er en del av statens Bo trygt hjemme-reform kan gi viktige bidrag inn i dette arbeidet. Den økende andelen eldre og reduksjonen i andelen i yrkesaktiv alder gjør at boliger som bidrar til et mindre omsorgsbehov blir viktig framover.

Andelen som trives godt i nærmiljøet, er høyest blant boligeiere og lavest blant leietakere (Folkehelseundersøkelsen i Østfold 2021). Å leie bolig er ikke nødvendigvis en utfordring, men kan føre til ustabilitet, lav standard på bolig og bomiljøer som oppleves som dårlige. Stabilitet i bomiljøet er spesielt viktig for barn og unge, som er sårbare for dårlige boforhold og hyppig flytting.

Det er behov for målrettet innsats for å styrke og utvikle områder med opphopning av levekårsutfordringer. Aktiv innbyggerinvolvering og tjenesteutvikling er viktig i denne typen områdesatsninger. Fire kommuner i Østfold gjør nå erfaringer med områdesatsing finansiert med statlige midler. Kunnskapen som utvikles her må deles og komme hele fylket til gode.

Kommunene er nøkkelaktører i arbeidet med bærekraftige lokalsamfunn. De må samarbeide med både innbyggere, frivilligheten, og det lokale kultur- og næringslivet. Arenaer for erfaringsdeling er viktige, og utbyggere, Husbanken og regionale myndigheter må bidra med sine virkemidler. En helhetlig tilnærming som kombinerer fysiske og sosiale tiltak basert på lokale behov, er avgjørende. Bærekraftige lokalsamfunn og bomiljøer forbedrer innbyggernes livskvalitet og styrker samfunnets robusthet i møte med klimaendringer og kriser.

Strategi 1.4:
Fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle

Strategien innebærer å:

- gi innbyggerne bedre forutsetninger for å kunne å velge klima- og miljøvennlig
- bidra til at fordeler og ulemper ved grønn omstilling fordeles rettferdig
- øke bruken av klima- og miljøvennlige varer og tjenester
- tilrettelegge for å dyrke, dele, låne, reparere og gjenbruke
- synliggjøre og øke lokale fritidstilbud og aktiviteter
- stimulere til mer klimavennlige reisevaner og universelt utformet transport
- legge til rette for et bærekraftige matsystem og redusere matsvinn

Strategien bidrar til å nå:
delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016.
delmål 3: For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfold redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper
delmål 10: Østfold har en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø

Hvorfor gjør vi dette?

Offentlige aktører og næringslivet må ta et stort ansvar for å tilrettelegge for klima- og miljøvennlige løsninger i hverdagslivet. Samtidig er det viktig at vi innbyggere kan benytte oss av disse løsningene. Alle må få kunnskap og forutsetninger for å kunne gjøre miljøvennlige valg i sine liv. Vi må gjøre mer for at fordelene og byrdene ved omstillingen fordeler seg rettferdig i befolkningen. For å redusere klimagassutslipp og naturtap må vi utnytte mulighetene som finnes for å endre reisevaner, kaste mindre mat og redusere forbruket.

For å skape en mer bærekraftig fremtid, må vi endre holdninger og forbruksvaner. Vi må klare oss med færre ting og forlenge levetiden på tingene vi har. Mer ombruk, deling, reparasjon og gjenvinning vil være viktige bidrag. Utlån av bøker på bibliotek er et godt etablert eksempel på deling. Stadig flere løsninger for utlån og deling av utstyr etableres både i regi av det offentlige og private. God informasjon, tilgjengelighet og holdnings- og vaneendringer er viktig for å få til dette.

Det kastes for mye mat. Vi må jobbe for å redusere matsvinn ved å tilgjengeliggjøre god informasjon om holdbarhet og oppbevaring og gi mulighet for å handle mindre forpakninger slik at vi ikke kjøper mer enn vi trenger. Å kjøpe mat fra lokale produsenter bidrar til redusert transport og matsvinn. Opprettelse av andels- og kjøkkenhager kan i tillegg være sosialt og bidra til økt kunnskap om natur og matproduksjon og til økt egenberedskap.

Utslipp fra persontransport reduseres dersom innbyggere velger å reise mer kollektivt, sykle eller gå dit de skal i stedet for å kjøre. Dette har også gode effekter på folkehelsen. Dette forutsetter gang- og sykkelveier, gode kollektivtilbud og ordninger for samkjøring og delingsløsninger for bil.

Ressursbesparende løsninger som legger opp til mer samarbeid og deling er derfor aktuelt. Dette kan også bidra til å fremme tillit, fellesskap og styrke sosiale relasjoner.

Vi har alle ulike forutsetninger og muligheter for å endre vaner og delta i den grønne omstillingen og takle klimaendringene. Enkelte bærekraftige løsninger er kostbare å velge, og folk har ulike muligheter til å velge disse. Bruk av bærekraftige løsninger kan kreve ekstra innsats og innebære ulemper. For eksempel gir fortetting rundt kollektivknutepunkt redusert transportbehov samtidig som det kan forsterke ulikheter i samfunnet fordi mange med svakere økonomi ikke kan bo i disse boligene.

Mange må bruke en stor andel av inntekten til strøm og oppvarming. Muligheten for å gjøre investeringer for å redusere strømforbruket er mindre for de med svakere økonomi eller de som leier bolig. Ofte mangler de som bygger eller leier ut boliger insentiver til å investere i energibesparende tiltak.

Barnefamilier med lav inntekt, uten egen bil, kan oppleve mangelen og ev. prisene på kollektivreiser som en barriere for å delta i fritidsaktiviteter eller kulturelle opplevelser. Bedre og mer universelt utformet kollektivtilbud, bildelingsordninger eller samkjøring kan bidra til å redusere denne urettferdigheten og «reisefattigdommen». Ved å ta sosiale hensyn i miljø- og klimaomstillingen kan vi sikre en mer robust samfunnsutvikling.

Grupper som er fratatt muligheten til å gjøre miljøvennlige valg på ett område mangler ofte også mulighetene til miljøvennlige valg på andre områder. I tillegg til å ta sosiale hensyn i de store og strukturelle klima- og miljøomstillingene, er det viktig å jobbe i lokalmiljøene hvor folk lever. Medvirkning og aktiv bruk av beboernes ressurser bidrar til å skape tillit og eierskap til endringer og nye løsninger. Det er en forutsetning for å lykkes. For å unngå at noen utelates, er det viktig med kunnskap om hvem som er utsatt og på hvilken måte, og hvilke kulturelle faktorer som er avgjørende for å lykkes. I tillegg er det avgjørende å sikre alle et forsvarlig inntektsnivå ved å jobbe for økt inkludering i arbeidslivet, slik andre strategier i de regionale planene fokuserer på.

Tema 2: Deltakelse

Like muligheter til opplevelse og deltakelse er forutsetninger for et rikt, rettferdig og demokratisk samfunn. Økt deltakelse og inkludering er viktig for å kunne heve livskvaliteten for den enkelte, for folkehelsen og for at lokalsamfunnene skal fungere. Deltakelse er også viktig for å kunne nå klima- og miljømålene som er satt. Omstilling til et bærekraftig samfunn forutsetter både deltakelse og engasjement.

Østfold har en mangfoldig befolkning. Sammensetningen har endret seg over tid. Det er store forskjeller i deltakelse både på formelle og uformelle arenaer i samfunnet. Deltakelsen i demokratiske prosesser som kommune- og stortingsvalg, arbeidsliv, tros- og livssynssamfunn, kunst og kultur, idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet varierer. På mange områder ser vi også at mangelen på deltakelse (eller graden av utenforskap) er høyere i Østfold enn ellers i landet. For eksempel har valgdeltakelsen ved kommune- og Stortingsvalgene de siste 10 årene vært lavere i Østfold enn landsgjennomsnittet. På «Kulturindeksen», som viser den totale aktiviteten innen kunst og kultur, rangerer Østfold nederst blant fylkene. Østfold er også det fylket med lavest andel medlemmer i idrettslag (21% mot Trøndelag som ligger på topp med 32%). Viktigst er imidlertid de store gruppene som ikke deltar i hverken arbeidsliv eller utdanning. NAVs tall fra desember 2023 viser at 25% av innbyggerne i Østfold mellom 20 og 66 år står utenfor både yrkesliv og høyere utdanning (NAV, 2023). Dette er en høyere andel enn i landet for øvrig.

Graden av deltakelse i samfunnslivet varierer som nevnt med sosiokulturelle forhold i befolkningen, som utdanning, inntekt, helse, funksjonsevne, kjønn, seksuell legning, språk og etnisk bakgrunn. Deltakelsen er ofte lav blant grupper med lav utdanning og lav inntekt. Dårlig råd, dårlig helse eller dårlige språkferdigheter kan være årsaker til at folk ikke deltar. Kulturelle forhold, lite samfunnsengasjement og lav tillit til etablerte strukturer og andre mennesker kan også være årsaker. Mangelfull tilrettelegging eller aktiv utestengelse, som for eksempel diskriminering, manglende universell utforming, mangelfulle transport tilbud, kriminalitet og mobbing fører også til redusert deltakelse.

Mangel på deltakelse gir utenforskap og begrenser den enkeltes mulighet til å bruke sine ressurser og oppleve livskvalitet. Utenforskap reduserer derfor både den sosiale og økonomiske bærekraften i samfunnet, og den reduserer folkehelsen. Utenforskap er i mange tilfeller også årsak til kriminalitet og radikalisering. Målrettet arbeid for økt deltakelse på alle samfunnsarenaer er derfor viktig for samfunnssikkerheten. Fellesskap og felles positive erfaringer rundt mangfold kan bidra til å bygge tillit. Dette er en beredskap mot normløshet, mobbing og radikalisering.

En studie av sosial mobilitet i norske kommuner peker på en positiv sammenheng mellom sosial kapital (f.eks. sosiale nettverk og frivillige engasjement) og sosial mobilitet. Tiltak for å øke deltakelsen i sosiale aktiviteter kan ha en forbyggende effekt og bidra til å forhindre at lavinntekt og utenforskap går i arv (St. meld. 32 (2020/21)).

Østfold blir, som resten av Norge, berørt av globale kriser i form av klimaendringer, sikkerhetspolitiske konflikter og krig. Hvordan Norge har organisert beredskapen for dette er nærmere omtalt i en egen strategi i Regional plan for areal og mobiltet. Hvordan man i areal- og transportplanleggingen kan *redusere faren* for uønskede hendelser, er også omtalt der. Økt usikkerhet kan også skape frykt og mistillit og påvirke både livskvalitet, deltakelse og inkludering.

Tilgang til uavhengige medier, kunst- og kulturuttrykk, idrett- og fritidsaktiviteter kan motvirke dette og gi mening i vanskelige tider. Dette gjør at vi må flagge målene og strategiene for livskvalitet enda tydeligere enn før. Det bidrar til å styrke den sivile motstandskraften og er en del av totalberedskapen i Norge.

Mottak og inkludering av flyktninger er en stor felles oppgave for samfunnet vårt. Flyktninger som bosettes i Østfold representerer både store ressurser og nye utfordringer i arbeidet med å etablere fellesskap. God inkludering av flyktninger er en viktig del av arbeidet med økt deltakelse. Det vil kreve samarbeid og nye løsninger og det krever kompetanse om etnisk mangfold. Dette er en viktig oppgave for offentlige aktører og frivillige organisasjoner.

Strategiene i denne planens tema «deltakelse» er utviklet for å øke den brede samfunnsdeltakelsen i Østfold. Det dreier seg om å få flere gjennom skole og inn i arbeidslivet, øke deltakelsen i demokratiske prosesser, frivillig aktivitet og kulturliv, og å øke den fysiske aktiviteten blant folk. Alle de fem strategiene innenfor temaet deltakelse kan ha en gjensidig positiv påvirkning på hverandre. Deltakelse på en arena vil kunne stimulere til deltakelse og engasjement også på en annen.

Strategi 1.5:
Et mer inkluderende arbeidsliv for økt livskvalitet og bedre levekår

Strategien innebærer å:

- tilrettelegge for varierte arbeidsplasser og fleksible ordninger som tar hensyn til mennesker med ulik helse, funksjonsnivå og arbeidskapasitet
- øke kompetanse og motivasjon for å rekruttere bredere og se inkludering og alle typer mangfold som en ressurs i egen virksomhet
- sørge for at lokaler, utstyr, aktiviteter og informasjon er universelt utformet
- legge til rette for regionalt samarbeid og erfaringsdeling om integrering av innvandrerbefolkningen i arbeidslivet
- forsterke samarbeidet om kvalifisering og fullføring av videregående opplæring for ungdom og voksne
- motarbeide diskriminering i arbeidslivet

Strategien må leses i sammenheng med strategi 2.4 og 2.5 i Regional plan for kompetanse og verdiskaping

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 13: Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.
delmål 14: Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 - 69 prosent

Hvorfor gjør vi dette?

Gjennom arbeid får vi nettverk, tilhørighet til sosiale fellesskap og vi får brukt egne ressurser. Deltakelse i arbeidslivet er grunnlaget for økonomisk selvstendighet og bidrar til gode levekår og livskvalitet. Arbeid og inntekt er en av de viktigste faktorene for å redusere sosial ulikhet. Samfunnet har også behov for flere i jobb for å møte arbeidskraftsbehovet i tiden fremover, slik regional plan for Kompetanse og verdiskaping tar nærmere for seg.

Deltakelse i arbeidslivet er en viktig faktor for integrering av innvandrere i det norske samfunnet. Innvandrere har lavere sysselsettingsgrad enn den øvrige befolkningen. Kvinner som har innvandret er i mindre grad sysselsatt enn menn som har innvandret. Blant innvandrere som ikke er sysselsatt har mange lav utdanning.

Blant personer med funksjonsvariasjoner er andelen sysselsatte i Norge kun ca. 40 prosent. Gjennomsnittet for befolkningen som helhet ligger på ca. 68 prosent. Over en fjerdedel av personer med funksjonsvariasjoner som ikke er i arbeid, oppgir at de ønsker å få jobb (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023b).

Den eldre delen av befolkningen er en viktig ressurs i arbeidslivet. Eldre i Norge er friske lengre enn før. Noen eldre arbeidstakere møter negative holdninger til alder på jobben. Dette kan føre til at flere går ut av arbeidslivet tidligere enn de ønsker. Når eldre arbeidstakere får brukt og utviklet kompetansen sin i arbeidslivet, bidrar det både til å møte et behov for arbeidskraft og til at eldre får leve gode liv.

I Østfold står 11,9 prosent av befolkningen mellom 15-29 utenfor arbeid eller utdanning. 6 prosent har stått utenfor arbeid og utdanning i 2 år eller mer (ABØ Analyse, 2024). Denne gruppen står i fare for varig utenforskap. Risikofaktorer for å falle utenfor kan være lav sosioøkonomisk status og familiebakgrunn, avbrutt skolegang, dårlig psykisk helse, og psykososiale problemer. Ikke-heterofile er også overrepresentert blant unge som står utenfor arbeidslivet og dermed opplever svakere økonomi. For å oppnå bedre levekår og mindre utenforskap må flere unge inkluderes i arbeidslivet. Å falle ut av arbeidslivet i ung alder kan ha store konsekvenser for livskvaliteten gjennom livet.

Utfordringsbildet som er nevnt ovenfor kan virke sammen med andre faktorer og forsterke utenforskap og manglende deltakelse også på andre arenaer enn arbeidslivet. Innhenting av kunnskap om mangfold, flerkulturalitet og likestilling, hvor man ser på diskrimineringsgrunnlag på tvers av sektorer, kan derfor være et godt virkemiddel for å øke deltakelsen på flere arenaer (jf. tiltak som også omtales under de øvrige strategiene under temaet deltakelse).

Strategi 1.6:
Øke representasjon og bredere deltakelse i demokratiske prosesser og beslutninger

Strategien innebærer å:

- øke valgdeltakelsen og jobbe aktivt for at politiske styrer og verv skal gjenspeile mangfoldet i befolkningen
- bidra til aktiv og mer mangfoldig rekruttering til aktiviteter, verv og stillinger
- sørge for at barn og ungdom får større innflytelse på samfunnsutviklingen gjennom medvirkning og samskaping
- bruke medvirkning for å utvikle tilbud og tjenester som inkluderer en større del av befolkningen og får frem minoritetsstemmer
- heve kompetansen om mangfoldet i befolkningen og hvordan vi forholder oss til mangfold
- styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen
- sikre alle likeverdig tilgang til informasjon og hindre digitalt utenforskap

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 22: Tilliten til offentlige myndigheter i Østfold er høyere enn gjennomsnittet i Norge

Hvorfor gjør vi dette?

Norge er et liberalt og åpent demokrati. Samtidig ser vi autoritære krefter på frammarsj i mange andre land. Det er færre demokratier nå enn for 35 år siden. Blant de gjenværende demokratiene er det flere land som innfører politikk og lover som innskrenker ytringsfriheten og pressefriheten, og muligheten til å utøve reell demokratisk påvirkning. Autoritære stater prøver også å påvirke holdninger og beslutninger i andre land til sin fordel. Dette skjer bl.a. gjennom spredning av desinformasjon. Dette utgjør en trussel mot demokratiet vårt (statens Strategi for å styrkje motstandskrafta mot desinformasjon 2025-2030).

Det er blant annet ved å delta i demokratiske prosesser vi *praktiserer* våre demokratiske verdier. De demokratiske verdiene og vår demokratiske styreform står høyt på listen over det vi vil forsvare i en krig. Å øke *deltakelsen* i demokratiske prosesser og avvise autoritære styreformer er dermed også en viktig del av den sivile motstandskraften i Norge.

Det er ulikhet i demokratisk og sosial deltakelse i fylket, og det er manglende representativitet i demokratiske prosesser og på demokratiske arenaer. Det er for lite mangfold i kommunestyrer, frivillige organisasjoner, idrett, friluftsliv og i kunst- og kulturlivet. Personer med innvandrerbakgrunn stemmer i mindre grad ved valg, og det er færre som er engasjert i frivillige organisasjoner og aktiviteter enn i befolkningen ellers. Personer med funksjonsvariasjoner opplever barrierer mot å delta i samfunnslivet og i fritidsaktiviteter. Valglokaler og -materiell er i varierende grad universelt utformet, og det er usikkert i hvor stor grad alle velgere har lik mulighet til å delta i valg (Saglie et al., 2022).

For å få større deltakelse og mangfold i demokratiske prosesser må vi samle og dele kunnskap om mangfold og flerkultur i ulike organisasjoner og beslutninger. Vi må jobbe systematisk med rekruttering av medlemmer i organisasjoner og til styrer og verv der beslutninger tas. Dette gjelder alle typer organisasjoner og spesielt politiske partier som aktivt ønsker sine medlemmer inn i viktige demokratiske samfunnsfunksjoner. God og likeverdig tilgang til informasjon og digitale arenaer er viktig for at folk skal kunne velge å delta i organisasjonene og i beslutningsprosessene.

Erfaringer med medvirkning og deltakelse i skoledemokrati og ungdomsråd bidrar til å styrke barn og unges tro på egen påvirkningskraft. Dette kan legge et viktig fundament for aktiv samfunnsdeltakelse senere i livet. På samme måte har medvirkning i planprosesser etter plan- og bygningsloven et stort potensial for å nå bredere grupper i befolkningen og engasjere flere i samfunnsutviklingen. Dette forutsetter at medvirkningen blir opplevd som reell.

En kritisk medieforståelse, spesielt rette mot sosiale medier, er en forutsetning for å kunne gjøre seg opp meninger og delta i demokratiske prosesser. Skolene og bibliotekene er viktige arena for kunnskap og folkeopplysning, og for å øke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Bibliotekene har også viktige oppgaver knyttet til å hindre digitalt utenforskap.

Strategi 1.7:
Styrke mangfold og deltakelse i frivillig aktivitet

Strategien innebærer å:

- finne nye rekrutteringsmetoder og sikre bedre tilrettelegging av aktiviteter i samarbeid mellom frivilligheten og det offentlige, for å få større deltakelse og mangfold
- utvikle aktiviteter sammen med målgrupper som i liten grad deltar
- bidra til at kostnader ikke blir et hinder for å delta og engasjere seg i frivillig aktivitet
- innrette tilskuddsordninger i samarbeid med frivilligheten - som styrker mangfoldet i frivilligheten og deltakelsen på arrangementer
- jobbe for bedre samordning av nasjonale, fylkeskommunale og kommunale rammebetingelser som berører frivillige organisasjoner
- fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler og anlegg

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 15: Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt

Hvorfor gjør vi dette?

Med frivillig aktivitet menes både deltakelse i organisasjoner og den uformelle, ulønnede innsatsen som mennesker bidrar med i hverdagen. Dette kan skje gjennom lag og foreninger, interessegrupper, dugnader, nabolagsinitiativer, nabohjelp eller dugnader og egenorganiserte aktiviteter eller omsorg for andre. Gjennom deltakelse får vi realisert våre interesser og brukt våre ressurser, og vi får viktige bidrag til nærmiljø og samfunnsliv. Gjennom frivillig aktivitet skapes møter på bakgrunn av felles interesser, ofte på tvers av sosiale skiller. Deltakelse i frivillig arbeid er derfor viktig for livskvalitet og for den sosiale bærekraften. Frivillig aktivitet angår det brede laget av befolkningen og bidrar til å motvirke sosialt utenforskap og øke samfunnsdeltagelsen. Grad av deltakelse og aktivitet er allikevel varierende og henger sammen med sosiale faktorer som alder, kjønn, utdanningsnivå, økonomi og kulturell bakgrunn.

Frivilligheten er en samfunnssektor på lik linje med privat og offentlig sektor. Frivillig aktivitet har en egenverdi og dekker viktige funksjoner i nærmiljøet og samfunnet som helhet. Frivillig aktivitet fyller rommet mellom individer, og mellom det offentlige og næringslivet. Frivillig aktivitet kan også være et viktig supplement til profesjonelt og betalt arbeid, slik vi for eksempel ser innen rednings- og beredskapsoppgaver. Frivillig aktivitet er imidlertid basert på deltakernes frie vilje og må forstås ut fra det.

Paraplyorganisasjonene har her en sentral rolle for å samle og formidle frivillighetens interesser i møte med det offentlige. Et stort mangfold og bredde i organisasjonslivet vil styrke mulighetene for at alle kan finne en arena hvor de får mulighet til å bidra i tråd med egne ressurser og interesser. Flere opplever barrierer for deltagelse på frivillige arenaer. Det kan blant annet være manglende tilrettelegging for personer med funksjonsvariasjoner, mangel på tid, språkbarrierer, tilgjengelighet eller kostnader ved å delta. Vi ser blant annet at innvandrere, personer med funksjonsvariasjoner og folk med lav utdanning i mindre grad enn andre deltar i frivillig aktivitet.

Frivilligheten er ulikt organisert. Noen deler av frivilligheten, som for eksempel idretten, har tydelig organisasjonsstruktur på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Noen frivillige organisasjoner har egne ressurser til administrasjon og egne ansatte. Disse kan ha større mulighet til å jobbe strategisk og bidra til en felles retning på samfunnsutviklingen. Utviklingen viser et større organisasjonsmangfold i Norge. Det er en vekst i enkeltorganisasjoner med et nasjonalt arbeidsområde og en svakere kobling mellom nasjonalt og lokalt nivå. Tidligere forskning viser at organisasjonene gjennomgår vesentlige endringer i hvordan de innretter seg, med generelt økt profesjonalisering og en mer spesialisert og byråkratisert administrasjon. (Institutt for samfunnsforskning 2024). For å styrke frivillige organisasjoner lokalt er det viktig at regionale myndigheter har god dialog med organisasjoner som har et aktivt og samordnet regionalt nivå. Partnerskapsavtaler med fokus på økt bredde i deltakelsen kan vurderes for å tydeliggjøre slike samarbeid. Samtidig er det viktig å anerkjenne og støtte former for frivillighet som er uformelle og har lav terskel for deltakelse. Disse krever ofte lite byråkrati og kan ha stor betydning for lokalsamfunn og enkeltpersoner.

Mye frivillig innsats finansieres gjennom årlige tilskuddsordninger og prosjektmidler. Større organisasjoner krever også administrative ressurser til å bygge opp, koordinere og støtte en base av frivillige, slik at organisasjonene kan opprettholde gode og varige tilbud. Tiltak for økt deltagelse og involvering blant nye eller sårbare personer krever ofte langsiktig og tillitsbyggende arbeid.

Det er behov for å lytte til frivilligheten og gi dem et større handlingsrom for å utvikle gode tiltak og skape engasjement på sine arenaer. Det er også ofte overlapp mellom hvilke områder frivilligheten og det offentlige jobber med, eksempelvis innen integrering, beredskap, barne- og ungdomsarbeid m.m. For å klargjøre rammene for samarbeidet mellom kommunen og lokale frivillige organisasjoner, kan det være nyttig med en kommunal frivillighetspolitikk. I utviklingen av en slik politikk kan det utarbeides felles strategier for samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene. Dette kan gi økt aktivitet og mer systematisk samarbeid. En avklaring av prinsippene for kommunale tilskuddsmidler til frivilligheten kan være en del av en slik prosess. Retningslinjer for tilskuddsordninger bør derfor utarbeides i dialog med de frivillige organisasjonene.

Egnede lokaler trekkes også frem som en utfordring organisasjonene møter, og som en viktig forutsetning for å kunne drive frivillig aktivitet. Tilgjengelige og fleksible møteplasser er også viktige for uformelle initiativ som ikke har en organisasjon i ryggen, men som likevel bidrar til fellesskap og livskvalitet. For kommuner og andre eiere av lokaler er dette også et spørsmål om ressurser. Det bør derfor ses i sammenheng både med frivillighetspolitikken for øvrig, med kommunens eiendomsforvaltning og med målene om økt deltakelse og lokalsamfunnsutvikling.

Strategi 1.8:
Sikre alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta gjennom et bredt spekter av kulturuttrykk

Strategien innebærer å:

- legge til rette for produksjon og formidling av kunst og kultur på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå
- styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og dermed den kunstneriske ytringsfriheten
- legge til rette for at kunst og kultur kan ytres og oppleves også av målgrupper som i liten grad deltar i dag
- jobbe målrettet for at kunst- og kulturarenaer blir universelt utformet
- sikre at alle kan være med på å definere hva som er viktig kultarv og oppleve eierskap til denne
- bidra til at økonomi ikke blir et hinder for deltakelse
- videreutvikle bibliotekene, museene og andre kulturinstitusjoners rolle som møteplasser og arena for samfunnsforståelse og kildebevissthet
- styrke samarbeidet mellom ulike kunst- og kulturaktører, og mellom profesjonelle og frivillige
- styrke samarbeidet mellom lokalt og regionalt nivå og mellom kommunene
- sikre et mangfold av kunst av høy kvalitet i offentlige bygg og på offentlige arenaer
- påvirke nasjonale myndigheter for å bedre Østfolds rammebetingelser for kultur

Strategien bidrar til å nå:
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 20: I Østfold har alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta innen et bredt spekter av kulturvirksomhet og fysisk aktivitet
delmål 21: Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud

Hvorfor gjør vi dette?

Kunst- og kultur ivaretar ytringsmangfoldet og ytringskulturen og er en grunnleggende del av et fungerende demokrati (NOU, 2022: 9). Kulturpolitikken skal fremme demokrati og ytringsfrihet, og er forankret i nasjonal lovgivning. Den skal oppleves som relevant for alle og oppfylle

kulturlovens formål om at alle skal få anledning til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk. Tilgjengelig og relevant kunst og kultur har betydning for blant annet folkehelse, utdanning, økonomisk verdiskaping og- valgdeltakelse.

Opplevelsen av mening og sammenheng er viktig for folks helse og livskvalitet. Flere ungdomsundersøkelser viser en nedgang i opplevelsen av mening og retning i livet. Kunst- og kulturlivet kan spille en vesentlig rolle i å motvirke denne utviklingen. Gjennom skapende prosesser, fellesskap og møte med ulike uttrykk kan barn og unge utforske hvem de er, finne tilhørighet og oppleve at de betyr noe for andre. Kultur gir ikke bare underholdning, men næring til livsmening, refleksjon og personlig vekst.

Kultur gir dypere forståelse av og mellom medmennesker. Kunst og kultur gir oss mulighet til å reflektere over våre verdier og holdninger, og til å lære om andre perspektiver. En åpen og kritisk meningsutveksling gjennom ulike kulturuttrykk er en forutsetning for at institusjoner og utøvere innen kunst og kultur kan fungere som sosial kommentar og bidra til demokrati og deltakelse. Slik får vi en mer inkluderende og åpen debatt om samfunnets utfordringer. Museer, gallerier, kulturhus, bibliotek, teaterscener, kirken og øvrige kulturarenaer er viktige aktører i arbeidet med å tilrettelegge for dette. Som kunnskapsforvaltere og læringsarena spiller de sammen med profesjonelle kunstnere en viktig rolle i demokratiutviklingen. Den kulturelle skolesekken (DKS) er en stor kulturaktør i Østfold. Den gir alle elever i grunnskoler og videregående skoler et møte med profesjonell kunst innen musikk, scenekunst, visuell kunst, film, litteratur og kulturarv. DKS' tilbud er relevant for målgruppene og gjenspeiler et bredt mangfold i Østfoldsamfunnet.

Kunst- og kulturlivet endrer seg i takt med utviklingen i hele samfunnet. Prinsippet om armlengdes avstand sikrer kunstnerisk frihet og uavhengighet. Dette gir kulturaktører rom til å utvikle et mangfoldig tilbud uten politisk innblanding.

Kunst- og kultur er en viktig del av den åpne og informerte offentlige samtalen. Den bidrar til kritisk tenking og meningsbrytning. Kultur og det frie ordet har stor betydning for sivil motstandskraft. Tilgang til uavhengige kunst- og kulturuttrykk kan gi mening i vanskelige tider og en følelse av tilhørighet, identitet og håp. Kulturinstitusjoner, bibliotek og trossamfunn kan også være viktige samlingspunkter i kriser og en viktig del av totalberedskapen i Norge. Bibliotekene er også en arena for kunnskap og folkeopplysning, og for å øke den kritiske medieforståelsen i befolkningen.

Kunst og kultur har også stor verdi for lokalsamfunnene. De tilbyr viktige arenaer for sosiale møter og felles opplevelser. Folkebibliotekene og museene har også en særlig rolle som uavhengig møteplass og arena for formidling – og offentlig samtale og debatt. Det er viktig å legge til rette for godt samarbeid mellom lokale og regionale kulturaktører og institusjoner. En god kulturell infrastruktur i hele fylket forutsetter et videre i samarbeid mellom profesjonelle aktører og institusjoner, kommunene, næringslivet og frivilligheten.

Bærekraftig samfunnsutvikling forutsetter også grønn omstilling i kunst- og kulturlivet. Det er behov for bedre kompetanse, omstillings- og utviklingsevne hos kunst- og kulturaktører og publikum mot det grønne skiftet.

Bruken av det offentlig finansierte kulturtilbudet er skjevt fordelt og personer med høy utdannelse og høy inntekt er i størst grad brukere av kunst og kultur, og en stor andel er kvinner. Vi må satse på et kulturliv som rommer den demografiske variasjonen i befolkningen. Det er viktig å sørge for mangfold også når det kommer til talentutvikling og utvikling av tilbud. Dette forutsetter at de som jobber med barn og unge innenfor kultur og idrett har tilstrekkelig kompetanse både til å ivareta bredden, og å stimulere og støtte talenter. Det regionale nivået bør bidra til å styrke forbindelsen mellom profesjonelle og frivillige aktører og løfte frem mangfold i talentutvikling og nye kulturuttrykk.

Det er få lovpålagte tjenester på kulturområdet og kulturtilbud som er basert på offentlig finansiering, og tilskudd er derfor sårbare for kutt. Kunst og kulturbransjen er også en arbeidsplass med varierende og ustabile inntektskilder. For å sikre et solid og nyskapende kulturliv som rommer bredden av befolkningen, er det viktig med en aktiv og offensiv kulturpolitikk som gir forutsigbarhet og gode rammer. Vi må legge til rette for et kulturliv som rommer den demografiske variasjonen i befolkningen med målrettede tilbud som bidrar til mangfold og talentutvikling.

Kunst- og kulturlivet i Østfold mottar i mindre grad statlige tilskudd til institusjoner, produksjon og formidling per innbygger enn sammenlignbare regioner. Samtidig må deler av kulturlivet i Østfold konkurrere med kulturtilbudet i Oslo. Det må derfor legges til rette for en langsiktig utvikling med vekt på behov og ambisjoner for hele kulturlivet. Alle forvaltningsnivåer må bidra med relevante virkemidler, økonomi og planer, som støtter opp om initiativ og satsninger i kulturen. Planer i de tre forvaltningsnivåene må peke i samme retning, og ha mest mulig felles prioriteringer.

De ledende profesjonelle kunst og kulturinstitusjonene i fylket, som Galleri F15 og kunstbiennalen Momentum, Det Norske blåseensemblet, Østfold Teater, Østfold kunstsenter og Opera Østfold er eksempler på aktører som tilfører fylket og landet et mangfold av uttrykk og stemmer på et høyt profesjonelt nivå. Institusjonene har en særlig rolle som grunnmur og sikrer profesjonalitet, bidrar med og tilfører kompetanse til kulturlivet i Østfold. Institusjonene har et særlig ansvar for samspill med det frie feltet og med kulturfrivillighet, og å bidra til læringsarenaer og talentutvikling for unge utøvere i Østfold. Forutsigbarhet i rammebetingelsene er en betingelse for disse institusjonens drift og utvikling og vil øke muligheten til å skape, utøve, oppleve og delta i kultur av høy kvalitet i Østfold.

Det er behov for å løfte kulturfeltet inn i planprosessene til kommuner og fylkeskommuner for å se betydningen og sammenhengen med øvrig samfunnsutvikling. Regjeringens etablering av regionale kulturfond fra 2025 øker viktigheten av strategiske og planmessige avklaringer.

Strategi 1.9:
Skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen

Strategien innebærer å:

- redusere fysiske, sosiale og økonomiske barrierer for deltagelse i både organisert og egenorganisert fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv
- redusere kostnader og forbruk knyttet til idretts- og friluftslivsaktiviteter, gjennom låneordninger, fleksible løsninger og holdningsendringer
- øke bredden i deltakelse gjennom målrettet rekruttering og medvirkning blant barn og unge og grupper som deltar mindre
- stimulere og motivere til mer aktive reisevaner i hverdagen
- ruste opp og etablere universelt utformede tur- og aktivitetsområder og idrettsanlegg i samarbeid med brukere og grunneiere
- tilrettelegge for et variert aktivitetstilbud i nærmiljøet, tilgjengelig for alle, uavhengig av funksjonsevne og livssituasjon
- vektlegge folkehelseperspektivet i den organiserte idrettsaktiviteten og styrke samarbeidet mellom offentlige aktører og idrettskretsen
- fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler og anlegg

Strategien må leses i sammenheng med strategi 3.8 i Regional plan for areal og mobilitet

Strategien bidrar til å nå:
delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016
delmål 11: I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert

Hvorfor gjør vi dette?

Fysisk aktivitet bidrar til god helse og livskvalitet. Å skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen innebærer å gjøre det enklere for folk å være i aktivitet, tilrettelegge for lek og idrett, og å gjøre det mer attraktivt å bevege seg til fots og sykkel i det daglige. Dette gjelder også tilrettelegging for arbeidsreiser og fritidsreiser med sykkel og til fots, slik det er omtalt i Regional plan for areal og mobilitet. Å senke terskelen for fysisk aktivitet innebærer også å tilrettelegge gode aktivitetsarenaer, idrettsanlegg og friluftslivsområder nær der folk bor. Å begrense kostnadene for å være fysisk aktiv er også viktig. Tilrettelegging for friluftsliv må skje i dialog med både brukere og grunneiere. Reglene i friluftsloven og allemannsretten må praktiseres på en måte som øker den fysiske aktiviteten for flest mulig i Østfold.

Aktivitetsnivået i befolkningen i Norge er generelt for lavt, men varierer med alder og mellom kjønn og sosiale grupper. Om lag 20 prosent av den voksne befolkningen i tidligere Viken fylke oppnår anbefalingene om minst 30 minutter daglig fysisk aktivitet (Folkehelseinstituttet 2023).

Dette kommer blant annet av at skole- og arbeidshverdagen bidrar til mye stillesitting for mange. Tid, helse og økonomi anses som de største hindrene for trening i hverdagen. Det er særlig de som i minst grad deltar i trening som oppgir økonomi som barriere for trening (Statistisk sentralbyrå 2021). Andre barrierer kan blant annet være manglende relevant aktivitetstilbud eller manglende universell utforming. Psykisk uhelse kan også skape en høy terskel for både egentrening og deltagelse i organisert aktivitet.

Deltakelse i friluftsliv og trening øker med høyere utdanningsnivå og sosioøkonomisk status. Gutter er mer aktive enn jenter. Det er jevnt høy deltagelse i lavterskel-aktivitetene, som fotturer i nærmiljø. Befolkningen med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har lavere deltakelse i flere idretts- og friluftslivsaktiviteter enn etnisk norske og vestlige innvandrere (Statistisk sentralbyrå, 2021). Fotball og fotturer i nærmiljøet har størst oppslutning og interesse på tvers av kulturelle bakgrunner.

Skoler og arbeidsplasser har et betydelig potensial for å bidra til mer fysisk aktivitet, ettersom mange tilbringer store deler av dagen der. Forskning viser at langvarig stillesitting kan føre til økt risiko for fysiske og psykiske helseproblemer, som hjerte- og karsykdommer, angst og depresjon (Folkehelseinstituttet 2023). Å integrere mer bevegelse i hverdagen, for eksempel gjennom hyppigere pauser, fysisk aktivitet mellom undervisningstimene eller aktive arbeidsstasjoner, kan redusere stillesittingen og samtidig øke produktivitet, læring og velvære.

Den organiserte idretten er viktig, både for å legge til rette for aktivitet og for å gi opplevelser til fellesskapet som tilhengere og supportere. Viken idrettskrets har en regional rolle innen anleggsutvikling, inkludering og folkehelse. Den jobber for å utvikle en «aktiv identitet» i befolkningen. Idrettskretsen har ansvar for å koordinere, støtte og representere idrettslag, og inngår som en naturlig samarbeidspartner i regionalt utviklingsarbeid sammen med idrettsrådene.

Den organiserte idrettens strategiske fokus på internasjonale folkehelsemål, som WHO og EUs strategier for fysisk aktivitet og sosial bærekraft, må være basisen i samarbeidet mellom det offentlige og den organiserte idretten. Det er viktig at idretten har et tilbud til ulike grupper.

Samlokalisering og flerbruk av idrettsanlegg vil gi gevinster med tanke på arealbruk og transport. Ved utvikling av idretts- og aktivitetsanlegg må utforming, materialbruk, grad av naturinngrep og lokalisering vurderes ut ifra hensyn til klima og miljø. Dette kan gjøres gjennom økt kunnskap og erfaringsdeling om god anleggsutvikling. Prioritering av bærekraft og flerbruk/sambruk ved finansiering og klare retningslinjer for lokalisering i arealplanleggingen, er også viktig. Tiltak som skal gjennomføre organisert aktivitet må også ses i sammenheng på tvers av fylkesgrenser, der dette er naturlig.

Regional plan for Kompetanse og verdiskaping

Kompetanse og verdiskaping

Alle som bor i fylket vårt skal oppleve at de har gode muligheter til å ta en utdanning, utvikle sin kompetanse og sine ferdigheter og få et relevant og meningsfullt arbeid. De private og offentlige virksomhetene i fylket vårt skal ha tilstrekkelig tilgang til arbeidskraft med rett kompetanse. Kloke hoder og raske hender er vår viktigste ressurs og en forutsetning for konkurransekraft og utvikling i fylket vårt.

Vi blir stadig færre som jobber og stadig flere av oss står utenfor arbeidslivet. Dette skjer samtidig som stadig flere trenger offentlige helse- og omsorgstjenester. Det betyr at vi må finne nye løsninger, øke produktiviteten og verdiskapingen og sikre en rettferdig og bærekraftig fordeling av felles ressurser. Østfoldsamfunnet må - som resten av landet og verden - gjennom en stor omstilling for å nå vedtatte klima- og miljømål. Å ta hensyn til planetens tålegrense krever strukturendringer, men det krever også bevisste valg, prioriteringer og handling fra innbyggere, næringsliv og offentlig sektor. For å klare omstillingen trenger vi et sterkt, kompetent og konkurransedyktig næringsliv.

Regional plan for kompetanse og verdiskaping skal bidra til dette. Gjennom bredt samarbeid skal utdanning og arbeidsliv utvikles slik at alle skal kunne bidra og utnytte sine evner og muligheter.

Temaene i denne planen er sentrale for å få til bærekraftig verdiskaping og grønn omstilling, og gjøre Østfold til et godt sted å leve, bo og virke. Skal vi lykkes med det, trenger vi å mobilisere hele arbeidsstyrken, utvikle kunnskap og kompetanse som vi trenger i dag og for fremtiden, og et næringsliv som er omstillingsdyktig. Utfordringene vi står ovenfor henger sammen, men fordi målgruppene er forskjellig og verktøyene ulike, har det vært nødvendig å gruppere dem i to hovedtema for å kunne håndtere og løse dem på en hensiktsmessig måte.

Tema 1: Arbeid, inkludering og kompetanse

Rett kompetanse og mulighet for å tilegne seg ny kunnskap og nye ferdigheter er en nøkkel for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet. Det er avgjørende for enkeltindividets mulighet til å leve et godt og meningsfylt liv, for sysselsettingsandelen, og for samfunnets omstillingsevne og næringslivets konkurransekraft.

Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping

Den raske teknologiske endringstakten i økonomien stiller økte krav til omstillings- og innovasjonsevnen i regionens næringsliv. For å lykkes er det nødvendig å etablere en kultur for innovasjon og kreativitet, sikre tilgang til kapital og kunnskapsmiljøer og kompetent arbeidskraft, samt etablere et tett samarbeid mellom ulike aktører som bedrifter, akademia og myndigheter. God og relevant kompetanse er avgjørende for innovasjonsdrevet omstilling, verdiskaping og vekst i en region.

Tema 1: Arbeid, inkludering og kompetanse

Rett kompetanse og mulighet for å tilegne seg ny kunnskap og nye ferdigheter er avgjørende for å kunne delta i arbeids- og samfunnslivet. Det gir mennesker mulighet til å leve et godt liv, stå i arbeid og styrker både omstillingsevnen og næringslivets konkurransekraft.

Det grønne skiftet, digitalisering og nye produksjonsprosesser øker kravene til kompetanse og skaper samtidig behov for helt nye ferdigheter.

Utdanning og yrkesdeltakelse påvirker helse, levealder og materiell levestandard. Utdanning gjør oss relevante som arbeidstakere. Skole, studie- og arbeidsplasser er viktige arenaer for kontakt med andre mennesker. Yrkesdeltakelse og studier gir dessuten mening og struktur i hverdagen og opplevelse av å bidra i samfunnet. Slik deltakelse er viktig for livskvalitet og god livskvalitet virker positivt på helsen vår.

Østfold har en lavere sysselsettingsandel enn landsgjennomsnittet. Nær 4 av 10 i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet (NAV 2024).

For å unngå varig utenforskap bør de unge som står utenfor utdanning eller arbeid vies spesiell oppmerksomhet. I Østfold står 11,9 prosent av befolkningen mellom 15-29 utenfor arbeid eller utdanning. 6,2 prosent har stått utenfor arbeid og utdanning i 2 år eller mer (ABØ Analyse, 2024). Denne gruppen står i fare for varig utenforskap.

Årsakene til at man står utenfor arbeidslivet er sammensatte og ofte en kombinasjon av flere faktorer. Mangel på jobbmuligheter, helseproblemer, alder, lav kompetanse, manglende norskkunnskaper, manglende likestilling og inkludering, eller personlige valg og prioriteringer er faktorer som ofte trekkes fram.

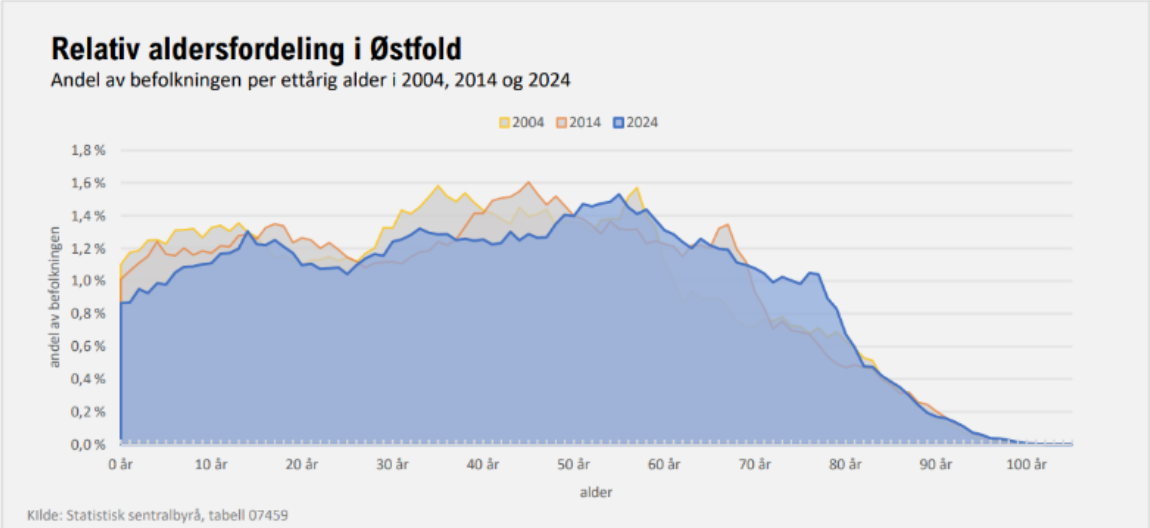
Selv om flere fullfører høyere og videregående opplæring i dag, er frafallet fortsatt for høyt. Særlig gjelder dette innenfor yrkesfaglige utdanninger (Vedeler Johnsen og Ervik 2022). Årsakene til frafall er mange. Vi vet at alle overganger i utdanningssystemet er sårbare, og at lav fullføring i videregående opplæring er nært knyttet til svake ferdigheter etter grunnskolen.

Samtidig som andelen som står utenfor arbeidslivet er høyt, ser vi at det er underskudd på arbeidskraft i fylket. Dette underskuddet vil sannsynligvis vedvare og øke i takt med den demografiske utviklingen. Østfolds befolkning blir stadig eldre. Frem til 2040 vil befolkningen i fylket øke fra dagens 315.000 til 342.500. Brorparten av veksten vil skje i gruppen over 66 år. Det betyr at samtidig som vi får stadig flere eldre og pleiebehovet vil øke, blir andelen av befolkningen i arbeidsfør alder mindre. Vi får færre hender i arbeid.

I NAVs bedriftsundersøkelse 2024 rapporteres det at virksomhetene i Østfold mangler 1700 arbeidstakere (NAV, 2024). To av ti virksomheter i Østfold forsøkte i 2024 å rekruttere medarbeidere uten å få tak i ønsket kompetanse. Det meldes om vedvarende mangel på ingeniører, fagarbeidere innen bygg- og anlegg, servicearbeidere innen overnatting- og serveringsvirksomhet, sykepleiere og lærere.

Vi må utnytte arbeidskraften vi har tilgjengelig bedre enn i dag. En del av løsningen vil være å sikre kompetansehevingstiltak og bedre likestilling og inkludering i arbeidslivet, men det vil også være nødvendig å utnytte restarbeidsevne og sørge for at vi kan stå lenger i jobb. For at flest mulig kan ta del av arbeidslivet, må vi også ha et arbeidsliv hvor alle kan føle seg trygge og velkomne, som er fritt for diskriminering og rasisme, og der mangfold er en ressurs. Vi må gjøre det lettere å ta rett utdanning, det må bli lettere å starte egen virksomhet og vi må ha gode ordninger som gjør terskelen inn i arbeidslivet lavere.

For å møte utfordringene vi står ovenfor må vi skape godt samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, vi må bruke arbeidslivet som arena for opplæring og kompetanseutvikling, og utvikle fleksible og tilpassede kompetansetilbud. Økt fullføring og gode overganger mellom nivåene i utdanningssystemet og mellom utdanning og arbeidslivet er nødvendig for å sikre at flest mulig lykkes i arbeidslivet. Østfolds geografiske plassering mellom store befolkningskonsentrasjoner i og rundt Oslo og Värmland og Västra Götalandsregionen gjør at vi har gode muligheter til å utvide arbeidsmarkedet, utnytte kapasiteten og styrke næringssamarbeidet og utviklingsmiljøene.



Figur: Figuren illustrerer kilder til kompetanse og kilder til arbeidskraft.

Strategi 2.1: Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse

Strategien innebærer å:

- Sikre god tilgang til informasjon om lokale og regionale arbeidsmarkedsforhold og kartlegge kompetansebehovet på kort og lang sikt
- Legge til rette for samordning og forpliktende samarbeid mellom kompetanseaktørene, forvaltning, forskningsmiljøer og arbeidslivets parter
- Dimensjonere utdanningstilbudet i tråd med arbeidslivets og samfunnets behov
- Løpende utvikle innholdet og relevansen i fagtilbudet i utdanningen, for å svare ut endrede behov
- Sikre god og samordnet karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg på alle arenaer

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 19; Kompetansegapet mellom tilbudt og etterspurt kompetanse er redusert.

Strategien vil i tillegg bidra til å nå delmål 16; Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket og delmål 17; Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt

Hvorfor gjør vi dette?

Behovet for kunnskap, ferdigheter og kompetanse endres i takt med utviklingen i samfunnet. Digitalisering, teknologisk utvikling, det grønne skiftet og demografiske endringer påvirker samfunnets behov for arbeidskraft og kompetanse.

Denne strategien retter seg mot behovet for omstilling i utdanningssystemet, i arbeidslivet og til den enkelte.

Som en følge av endringene i samfunnet vil yrker forsvinne, nye yrker vil oppstå og arbeidsoppgavene vil endres. I takt med dette vil også kravene til kompetanse endres.

Jobbmulighetene og kompetansebehovene varierer innad i fylket vår. Det er varierende samsvar mellom arbeidsmarkedets behov og tilgang på arbeidskraft.

Avstanden mellom det som tilbys av kompetanse og det arbeidslivet har behov for, må reduseres. For å få til dette er det behov for samarbeid som går på tvers av fagfelt, sektorer, bredden av tjenesteleverandører og forvaltingsnivåer. Vi må skape en felles forståelse av utfordringsbildet og det fremtidige behovet. Forståelsen må brukes til å utvikle fagtilbud, studier og utdanninger, den må benyttes i veiledningen av elever og studenter og den må benyttes i dimensjonering av skole- og studieplasser.

Kunnskapen om endrede behov, på kort og lang sikt er fragmentert. For å skape en felles forståelse for hvilke endringer det er behov for i fylket vårt er vi avhengig av kunnskap, analyser og framskrivinger, og arenaer for drøfting og tolkning mellom kompetanseaktører, arbeidslivets parter og offentlig sektor.

Strategi 2.2: Styrke arbeidslivet som arena for kompetanseutvikling

Strategien innebærer å:

- Øke bevisstheten om behovet for kompetanseutvikling på arbeidsplassen
- Avklare og avdekke kompetansebehovet i ulike bransjer (se 2.1)
- Synliggjøre etter- og videreutdanningstilbudet i regionen
- Utvikle nye og eksisterende arenaer for kompetanseutvikling

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 16: Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket
Delmål 19: Kompetansegapet mellom tilbudt og etterspurt kompetanse er redusert.
Delmål 17: Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt

Hvorfor gjør vi dette?

Med raske endringer, digital og teknologisk utvikling og krav til omstilling, må kontinuerlig kompetanseutvikling være en integrert del av arbeidslivet. Kompetanseutvikling, kvalifisering og rekvalifisering er viktig både for den enkelte arbeidstaker og for den enkelte virksomhet.

Muligheter og tilgang til kompetanseutvikling varierer mye mellom bransjer og størrelsen på virksomhetene: Små og mellomstore bedrifter utnytter i mindre grad etter- og videreutdanningstilbudet og de ulike tilskuddsordningene rettet mot dette, enn større virksomheter. Dette reduserer utvikling, omstillingsevne og konkurransekraft.

Tilsvarende ser vi at arbeidstakere med kort eller ingen formell utdanning får færre muligheter og tilbud om kompetansepåfyll gjennom arbeidslivet enn arbeidstakere med lang formell utdanning.

Det er ulike årsaker til at tilbudene (og støtteordningene) ikke benyttes. Kunnskap og kjennskap til tilbud og tilskuddsordninger trekkes ofte frem som en forklaring. Presset økonomisk situasjon, knapphet på tid, motivasjon og korte planleggingshorisonter er også forklaringer som går igjen.

Samtidig ser vi at det er rekrutteringsvansker i mange bransjer og yrker, og et udekket kompetansebehov (NOU 2020:2, NAV 2023a, Furholt og Børing 2024). Deler av det udekkede kompetansebehovet kan løses ved å benytte etter- og videreutdanningstilbudet.

Kompetanseutvikling, læring og erfaringsdeling på arbeidsplassen blir stadig viktigere.

For å sikre at utdanninger er relevante for arbeidslivet, må det legges til rette for et nært samarbeid mellom arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner. Informasjon om tilbud og ordninger må gjøres tilgjengelig, samtidig som forståelsen for fordelene av en strategisk og bevisst kompetanseutvikling i egen virksomhet må økes.

Strategi 2.3: Fleksible og tilpassede kompetansetilbud for læring gjennom hele livet

Strategien innebærer å:

- Legge til rette for alternative veier til formell kompetanse og rekvalifisering
- Styrke grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og IKT hos den voksne delen av befolkningen
- Sikre gode rådgivnings- og veiledningstjenester

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 14: Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 - 69 prosent,
samt delmål 16; Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket og
17: Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt

Hvorfor gjør vi dette?

For å sikre arbeidsdeltakelse og dekke virksomhetenes behov for kompetanse og arbeidskraft, vil kontinuerlig kompetanseutvikling, omskolering og rekvalifisering gjennom etter- og videreutdanning bli stadig viktigere.

Tilbud som ikke gis ved en etablert utdanningsinstitusjon kan skje på arbeidsplassen, på lokalt opprettede studiesentre, hjemme, eller organisert som samlinger i kombinasjon med individuelt arbeid.

Det er mange aktører som har viktige roller innenfor livslang læring. Samarbeid mellom disse aktørene er nødvendig for å oppnå best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser og virkemidler.

For at flest mulig skal kunne delta i kompetanseutviklingen er god karriereveiledning, rådgivning og samarbeid mellom ulike aktører nødvendig. For at arbeidslivet skal klare de omstillinger vi står foran, må det legges til rette for at arbeidstakere får mulighet til relevant kompetanseutvikling. Behovene for oppdatering og utvikling av kompetanse kan variere både for virksomheter og enkeltindivider.

Fagskolene tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning som er arbeidslivsrelevant, tilpasset studenter som er i arbeid, og arbeidslivets behov for ny kompetanse. Tilbudet er imidlertid ikke godt nok kjent i alle bransjer.

Mange har begynt på en utdanning som ikke er fullført, andre har tatt en utdanning som det ikke er behov for, eller tatt en utdanning i utlandet som ikke er godkjent i Norge. Noen av disse er i arbeid, mens andre står utenfor både utdanning og arbeidsliv.

Uansett hva som er årsaken til at kompetansen er mangelfull eller lite relevant, er det viktig å anerkjenne den kompetansen den enkelte faktisk har opparbeidet seg gjennom tidligere eller nåværende arbeid eller utdanning. Gjennom realkompetansevurdering kan veien til en ny formell kompetanse bli enklere å nå.

1 av 10 voksne i Norge har svake ferdigheter i regning, lesing og IKT. De manglende ferdighetene hindrer tilknytning til arbeidslivet, og mulighetene til å bytte jobb eller tilegne seg ny kunnskap. Flyktninger og innvandrere ser ut til å ha et særlig behov for kompetanseutvikling og tilknytning til arbeidslivet. I første rekke har mange behov for norskopplæring, men mange har også arbeidslivserfaring og utdanning fra hjemlandet som kan anerkjennes, og bygges videre på til formell kompetanse. Arbeidsplassen er en god arena for norskopplæring og utvikling av faglig kompetanse.

Strategi 2.4: Flere elever og studenter skal fullføre og bestå utdanning

Strategien innebærer å:

- Følge opp elever, lærlinger og studenter systematisk
- Sikre et trygt og inkluderende skole- og læringsmiljø
- Sikre opplæring av høy kvalitet på alle læringsarenaer
- Sikre gode overganger i opplæringsløpet
- Videreutvikle og styrke karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 15: *Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt*
Strategien vil også bidra til å nå delmål 14 Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 - 69 prosent

Strategien må leses i sammenheng Regional plan for økt livskvalitet, deltagelse og likeverd – strategi 1.5

Hvorfor gjør vi dette?

Å sikre en inkluderende, rettferdig og god utdanning, og fremme muligheter for livslang læring for alle er et av FNs bærekraftsmål. I Norge har vi kommet langt i retning av å nå målet. Vi har videregående opplæring (VGO) som er åpen for alle. Nesten alle ungdommer i et årskull begynner direkte i VGO etter grunnskolen. En høy andel elever fullfører og består med et fag- eller svennebrev som kvalifiserer til arbeidslivet, eller med generell studiekompetanse.

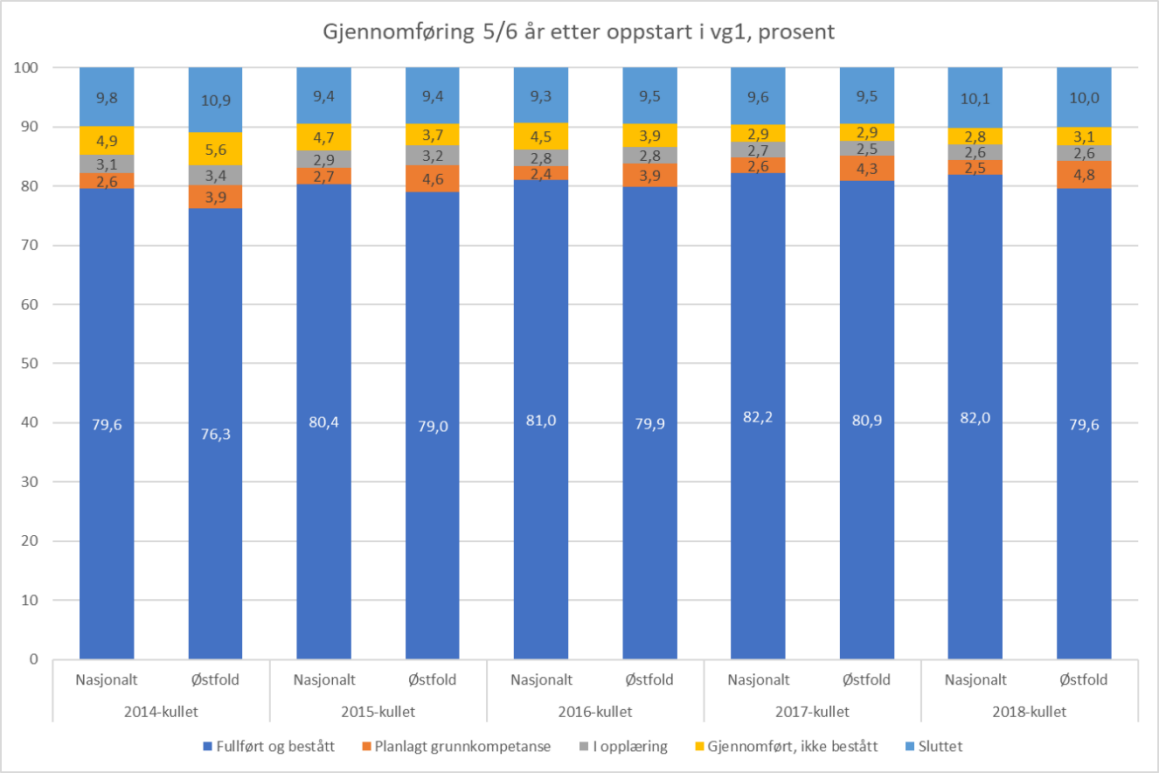
Andelen elever som fullfører og består hele opplæringsløpet innen fem til seks år har økt betydelig fra 2014-kullet til 2018-kullet. For 2018-kullet var det imidlertid en liten nedgang

sammenlignet med kullet før. I Østfold fullførte og besto 79,6 prosent av 2018-kullet, mens den nasjonale andelen var 82 prosent.

Når vi ser på andelen som består hvert enkelt skoleår, viser tallene en negativ utvikling etter skoleåret 2019/2020, både nasjonalt og i Østfold. Nedgangen var særlig tydelig på studieforberedende utdanningsprogram. Fra og med skoleåret 2024/2025 ser denne trenden ut til å ha snudd, med en økning i andelen elever som består skoleåret, spesielt innenfor studieforberedende. Andelen som består skoleåret er nå tilnærmet lik mellom yrkesfaglige og studieforberedende programmer.

Til tross for variasjoner i andelen som fullfører og består, har andelen elever som slutter i løpet av skoleåret vært relativt stabil. Samtidig har det vært en svak nedgang i andelen elever som har stryk i ett eller flere fag («Ikke bestått»). De senere årene har det også vært en økning i andelen elever i kategorien «Holder på». Dette er elever som ikke har bestått hele skoleåret, men som følger et tilpasset opplæringsløp; for eksempel ved at ett skoleår strekker seg over flere år. I lys av fullføringsreformen er det forventet at denne gruppen vil øke ytterligere i årene som kommer.

Fullført videregående opplæring er en viktig inngang til arbeidslivet og videre utdanning, og det er over tid satt i gang mange tiltak for å øke læringsutbyttet og fullføringen i både videregående opplæring og i høyere utdanning. Ettersom det fortsatt er for mange som ikke fullfører en utdanning er det viktig å fortsette arbeidet med å utvikle, samordne og evaluere de ulike tiltakene for at flest mulig fullfører og består utdanningen sin.



Figur 1: gjennomført videregående opplæring 5-6 år etter oppstart vg1 i prosent, for kullene som startet 2014-2018

Studier om frafall viser at det er mange ulike og sammensatte grunner til hvorfor ungdom avbryter utdanningen sin. Hvilke tiltak vi har og hvilke vi trenger for å få flere til å fullføre utdanningen sin må derfor ses i nær sammenheng med årsakene til frafall. Arbeidet med gode oppvekstvilkår og innsatsen som gjøres overfor barn tidlig i livet er en del av dette. Strukturene og metodene som benyttes i barnehage og grunnskole kan ha stor betydning for å forebygge og redusere utenforskap senere i livet. Det samme gjelder barn og unges deltakelse i frivillig aktivitet.

Det er nødvendig med tett dialog og samarbeid for å redusere frafallet. Særlig aktuelt er samarbeid mellom hjem og skole, mellom skolenivåer, mellom skole og næringsliv og kommunale og statlige virksomheter. Tiltakene må være både på individnivå og systemnivå.

Strategi 2.5: Inkludering av hele arbeidsstyrken

Strategien innebærer å:

- Samordne innsatsen for å øke inkluderingen i arbeidslivet
- Utvikle lederkompetanse og organisasjonskulturer som fremmer inkludering
- Legge til rette for at flere eldre kan stå i arbeid lenger
- Legge til rette for at voksne får fullføre sin videregående opplæring i tråd med fullføringsreformen
- Samkjøre individuelle karriereplaner på tvers av myndighetsnivåer og roller
- Utvikle, samle og oppdatere et mer detaljert kunnskapsgrunnlag for å avgrense ulike målgrupper
- Styrke entreprenørskapskompetansen og mulighetene til å skape sin egen arbeidsplass

Strategien bidrar til å nå:

Delmål 14: *Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 - 69 prosent*
I tillegg vil strategien bidra til å nå;
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert
delmål 13: Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.

Strategien må leses i sammenheng Regional plan for økt livskvalitet, deltagelse og likeverd – strategi 1.5

Hvorfor gjør vi dette?

Lavere befolkningsvekst og en aldrende befolkning gjør at det blir stadig færre personer i arbeidsfør alder i Østfold. Samtidig ser vi at en relativ stor andel av de i arbeidsfør alder står

utenfor arbeidslivet. Nær 1 av 4 i arbeidsfør alder i Østfold står i dag utenfor arbeidslivet (NAV 2024c).

Andelen østfoldinger utenfor arbeid og utdanning varierer i de ulike delene av fylket. Vi ser at kjønn, alder, helse, funksjonsevne, kulturell bakgrunn og utdanningsnivå har betydning for deltakelse i arbeidslivet.

Det unge utenforskapet er spesielt bekymringsverdig. I alderen 15-29 står 11,9 prosent utenfor arbeid eller utdanning. 6 prosent av disse har stått utenfor i 2 år eller mer. Vi ser at andelen unge som står utenfor er høyere blant innvandrere enn i øvrig befolkning (ABØ analyse, 2024)

Å falle ut av arbeidslivet i ung alder kan ha store konsekvenser for livskvaliteten gjennom livet.

Samtidig som andelen av befolkningen som er i arbeid eller utdanning synker, er behovet for arbeidskraft økende. I NAVs bedriftsundersøkelse 2024 rapporteres det at virksomhetene i Østfold mangler 1700 arbeidstakere (NAV, 2024a). To av ti virksomheter i Østfold forsøkte i 2024 å rekruttere medarbeidere uten å få tak i ønsket kompetanse.

Mangelen påvirker mange bransjer og sektorer. Det er vedvarende mangel på ingeniører, fagarbeidere innen bygg- og anlegg, servicearbeidere innen overnatting- og serveringsvirksomhet, sykepleiere og lærere. Dette påvirker både samfunnets evne til å løse oppgaver og næringslivets konkurransekraft og utviklingsmuligheter.

Arbeidslivet er en nøkkel til deltakelse og tilknytning til samfunnet. Kostnadene knyttet til å stå utenfor fellesskapet er store, både for enkeltmennesket, for næringslivet og samfunnet.

Årsakene til at personer står utenfor arbeidslivet er mange og ofte sammensatte og gjensidig forsterkende. Psykiske og fysiske helseutfordringer, svake språkferdigheter, manglende formell kompetanse eller lav utdanning, nedsatt funksjonsnivå er faktorer som ofte trekkes frem sammen med familiebakgrunn og sosial arv, som forklaringer på svak tilknytning til arbeidslivet. Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet, med høyere langtidsledighet og økte krav til kompetanse kan forsterke flere av disse utfordringene.

At årsakene til at folk havner utenfor er mangfoldige og sammensatte, betyr at det er viktig med strukturert og samordnet innsats på mange samfunnsområder for både å forebygge utenforskap og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv.

En spesiell innsats må rettes mot det unge utenforskapet. Dette krever innsats i utdanningsløpet, og i overgangen mellom de ulike nivåene i utdanningen og mellom utdanning og arbeid. Tiltakene må være bedre tilpasset unge med sammensatte utfordringer, og det må skapes helhetlige løsninger.

Arbeidslivsdeltakelsen blant den delen av befolkningen som ikke har norsk bakgrunn er lavere enn befolkningen ellers. Dette kan handle om språkferdigheter, manglende eller ikke dokumenterbare formelle kvalifikasjoner, men også fordommer hos arbeidsgivere og diskriminering.

Den eldre delen av befolkningen er en viktig ressurs i arbeidslivet. Eldre i Norge er friske lengre enn før. Noen eldre arbeidstakere møter negative holdninger til alder på jobben. Dette kan føre til at flere går ut av arbeidslivet tidligere enn de ønsker. Når eldre arbeidstakere får brukt og utviklet

kompetansen sin i arbeidslivet, bidrar det både til å møte et behov for arbeidskraft og til at eldre får leve gode liv.

Personer med nedsatt funksjonsevne er i mindre grad sysselsatt enn befolkningen for øvrig. Ifølge tall fra arbeidskraftundersøkelsen var sysselsettingen blant de som oppgir å ha nedsatt funksjonsevne (Stortingsmelding 32, 2020-2021) i overkant av 40 pst. i alderen 15–66 år i 2. kvartal 2020. Universell utforming og tilpassede løsninger må bli varige tiltak som sikrer at personer med funksjonsnedsettelser kan delta i arbeidslivet på lik linje med andre.

For å nå målet om økt sysselsetting må aktørene i arbeidsliv og utdanning samarbeide sømløst. En samordnet bruk av virkemidler er avgjørende for å skape inkluderende og bærekraftige arbeidsplasser. Dette inkluderer både strukturelle og mangfoldsfremmende grep i arbeidsliv og utdanning og individuell tilrettelegging og tiltak. Mangfold i alder, bakgrunn, kjønn, seksuell orientering og funksjonsevne kan bidra til økt kreativitet og innovasjon. Å utvikle mangfoldsledelse og fremme anerkjennelse av mangfold styrker inkluderingen.

Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping

Østfold er et fylke med sterk industrihistorie, høy industriell kompetanse og høy industriell omstillingsevne. Vi har sterke kunnskapsmiljøer og god tilgang til bioressurser. Samtidig har vi knapphet på areal, energi, materialer og råstoff, arbeidskraft og kapital.

Vi har et næringsliv, et arbeidsmarked og en økonomi som er tett integrert med hovedstadsregionen og verdensmarkedet. Dette gjør at utviklingen, utfordringene og mulighetene i fylket påvirkes av hva som skjer omkring oss.

Klima- og naturutfordringene, den geopolitiske usikkerheten, den teknologiske utviklingen og endringer i handels- og forbruksmønster gjør at fremtidsutsiktene er usikre.

Vi må ruste oss for endringer. Endrede krav og rammer, endrede muligheter og endrede behov. Vår evne til å håndtere og utnytte disse endringene – vår innovasjons- og omstillingsevne – og hvordan vi bruker og utnytter ressursene våre, vil avgjøre hvordan utviklingen i fylket vårt blir.

Omstillingen Østfold må gjennom er en tvillingomstilling. Vi må fortsette, og forsterke omstillingen til sirkulær økonomi, samtidig som vi endrer måten vi opererer, produserer og gjør forretninger på som følge av den digitale og teknologiske utviklingen. Dette er en samtidig omstilling, som kan bidra til å øke taktskiftet slik at vi raskere kan redusere klimagassutslippene og være smartere i bruken av knappe ressurser og samtidig oppnå bærekraftig verdiskaping og et mer robust samfunn.

Strategiene i den regionale planen skal legge til rette for omstillingen av eksisterende næringsliv, stimulere til nyskaping og styrke næringslivet som en motor for en bærekraftig utvikling.

Den første strategien i denne delen handler om energiomstillingen. Energitilgang er en forutsetning for bærekraftig næringsutvikling og for å nå klimamålene. Østfold skal frigjøre og produsere betydelig mer fornybar energi, effektivisere bruken, bygge ut fjernvarme og styrke infrastruktur og fleksibilitet i forbruket. Et bedre samspill mellom ulike energibærere, smarte styringssystemer, lokal energiproduksjon og -lagring samt utvikling av energifellesskap vil redusere sårbarhet, kutte utslipp og gi rom for ny verdiskaping. For utslippskrevende prosesser må avfallsbaserte og fossiluavhengige løsninger fases inn, samt at karbonfangst og lagring i tillegg er nødvendig for å nå klimamålene.

Den andre strategien handler om ressursbruk og sirkulærøkonomi. Østfold skal gå fra lineære verdikjeder til industrielle økosystemer som utnytter reststrømmer av materialer, varme, vann og infrastruktur på tvers av bransjer. Industriell symbiose, ombruk, gjenvinning og sirkulære forretningsmodeller, delte løsninger og rett virksomhet på rett sted blir virkemidler som både reduserer klimagassutslipp, reduserer areal og ressursbruk og øker verdiskapingen.

Den tredje strategien skal styrke bærekraftig matproduksjon, matberedskap og selvforsyningsgrad i Østfold og Norge ved å utnytte biologiske ressurser bedre, øke kompetanse og fremme samarbeid mellom næring, industri og forskning. Østfolds sterke posisjon innen landbruk og marine ressurser gir grunnlag for grønn vekst, verdiskaping og utvikling av nye produkter og metoder som reduserer klimagassutslipp og bevarer biologisk mangfold. Tiltakene skal bidra til økt selvforsyningsgrad, robuste lokalsamfunn og redusert avhengighet av fossilbaserte materialer.

Den fjerde strategien handler om å styrke innovasjonssystemene i Østfold for å stimulere til bærekraftig verdiskaping gjennom nyskaping, entreprenørskap, kunnskapsbasert innovasjon, teknologiutvikling og omstillingsevne. Den legger til rette for samarbeid mellom næringsliv, forskning, utdanning og offentlige aktører, samt tilgang til kapital og kompetanse for vekstbedrifter. Målet er å akselerere grønn og digital omstilling, legge til rette for innovasjon og rådgivning til oppstartsbedrifter, vekstbedrifter og etablerte bedrifter samt skape møteplasser, og dermed gjøre regionen mer konkurransedyktig nasjonalt og globalt.

Strategi 2.6: Sikre næringslivet tilgang til fornybar og fossilfri energi

Strategien innebærer å:

- Samordne felles innsats for å fase ut fossil energi
- Bruke tilgjengelig energi mer effektivt
- Øke produksjon av fossilfri energi
- Etablere robust og fremtidsrettet infrastruktur for distribusjon av energi
- Samordne offentlig sektor og energiaktører på regionalt nivå
- Utforske nye løsninger som bedrer tilgangen til fornybar energi

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016
Delmål 16: Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket
Delmål 4. Innen 2035 skal det være tilgjengeliggjort 2000 GWh mer fornybar energi gjennom økt utnytting av overskuddsenergi, energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi, sammenliknet med 2024,
Delmål 5: I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert

Strategien må leses i sammenheng med Regional plan for areal og mobiltet, strategi 3.19 i Regional plan for areal og mobilitet

Hvorfor gjør vi dette?

Industrien står for 28 prosent av klimagassutslippene og 40 prosent av energibruken i Østfold. Selv om den største delen av energiforbruket i industrien er fossilfri eller avfallsbasert, er over 1 TWh av energien som brukes, basert på fossile energikilder (ABØ analyse 2024). Tilnærmet alle klimagassutslippene fra industrien er knyttet til noen få store punktutslipp. Skal utslippene fra industrien reduseres må produksjonsprosesser elektrifiseres eller baseres på andre og fossilfrie energikilder.

I Østfold bruker vi mer energi enn vi produserer. I tillegg har vi et betydelig effektunderskudd om vinteren. Det kommer av at det meste av energien som produseres i fylket kommer fra elvekraftverk med liten regulerings- og magasineringsmulighet. Vannføringen, og dermed energiproduksjonen, er høyest i sommerhalvåret når forbruket er lavest. Vi er derfor avhengig av import av energi i de periodene forbruket er høyt og produksjonen er lav.

Kapasiteten i strømnettet begrenser vår tilgang til energi produsert andre steder i landet. Dette begrenser muligheten til elektrifisering av produksjonsprosesser, utvikling og utvidelse av eksisterende virksomheter og etablering av nye virksomheter som har stort energibehov.

Arbeidet med å øke kapasiteten i nettet er i gang, men med dagens oppgraderings- og utbyggingstempo vil vi ikke få tilstrekkelig kapasitet før mot slutten av planperioden.

For å sikre raskest mulig oppgradering og utbygging, og best mulig samfunnsmessig effekt av investeringene i strømnettet, bør behov og prioriteringer samordnes på regionalt nivå. Dette gjøres gjennom prioritering av regionale næringsområder og prinsipper for prioritering (Se strategi AM 3.19 og KV 2.7) Samtidig må arbeidet med å redusere energibehovet, utnytte alternative energikilder og overskuddsvarme og reststrømmer, fortsette.

Mange av våre bedrifter har allerede redusert sitt energiforbruk og sine utslipp vesentlig. Dette er gjort blant annet ved energieffektiviseringstiltak, gjennom å legge om til sirkulære praksiser, benytte reststrømmer fra egen produksjon og energiomlegging. Noen har også blitt energileverandører til andre deler av samfunnet, ved å levere bioetanol, biogass eller overskuddsvarme til fjernvarme. Ved å effektivisere produksjonsprosesser og energibruk, utnytte reststrømmer og alternative energikilder, reduseres behovet for tilført energi. Dette er et viktig bidrag til å redusere energibehov, fase ut fossile energikilder og dermed redusere klimagassutslippene fra industrien.

Utnyttelse av overskuddsenergi til f.eks. fjernvarme for annet næringsliv, offentlige bygg og boliger kan redusere behovet for elektrisk energi. Egen energiproduksjon og økt samhandling med nabobedrifter vil bidra til at det er mulig å fase ut fossil energibruk.

Overskuddsvarme fra avfallsanleggene i fylket er en viktig energikilde for flere av de største industriaktørene våre. Energiproduksjonen fra avfallsforbrennings-anleggene er et viktig bidrag for å redusere behovet for annen energi i industrien og bør derfor beholdes. CO2-utslippene fra avfallsforbrenningen bør håndteres ved karbonfangst og -lagring.

Økt fleksibilitet i energiforbruket er en del av løsningen på energiknappheten. Elektrisitet er fleksibelt og kan brukes til alt fra industriprosesser til transport og oppvarming. Andre typer energi, som varmt vann, er kun egnet til oppvarming. Ved å ta i bruk alternative varmekilder som solvarme, bioenergi og overskuddsvarme fra industrien, kan elektrisitet frigjøres til annen bruk. Videre kan både energilagringssystemer og forflytting av forbruk, både i industrien og hos privatpersoner, bidra til å avlaste strømnettet og frigjøre kapasitet.

Sammenlignet med andre fylker, er biogassproduksjonen i Østfold stor, og det finnes mye uutnyttet biogass i og i nærheten av industribedriftene som kan brukes til å erstatte fossil gass. Ved å ta i bruk mer næringsavfall sammen med andre råvarer som gjødsel og matavfall, kan produksjonen av biogass økes betydelig.

Handelsnæringen har gjennomført betydelige energieffektiviseringstiltak de siste årene, med senking av kjølebehov, mer energieffektiv belysning og bedre energistyring. Mange virksomheter er imidlertid små, og faller derfor utenfor dagens offentlige støttesystemer. Det er fremdeles et stort effektiviseringspotensial knyttet til disse virksomhetene.

Et robust og framtidsrettet energisystem bør utvikles i dialog mellom energiselskaper, infrastruktureiere, næringsliv og kommuner. Samarbeid og helhetlig bruk av virkemidler må derfor ligge til grunn for et energisystem i regionen som tilbyr en energimiks som avveier lokalt energibehov og effekttopper opp mot kostnad og hensyn til natur, økosystemer og friluftsverdier.

Strategi 2.7: **Omstilling til en mer sirkulær økonomi og utvikling av sirkulære verdikjeder og industriell symbiose**

Strategien må leses i sammenheng med Regional plan for areal og mobilitet, strategi 3.19

Strategien innebærer å:

- Utvikle regionale næringsområder som knutepunkter for sirkulær ressursutnyttelse
- Utvikle minst to industrielle symbioser i Østfold innen 2030.
- Styrke samarbeidet mellom kommuner, næringsliv og FoU-miljøer for utvikling av sirkulære forretningsmodeller, tilgang til og deling av data, bruk av digitale teknologier og kompetanseheving. Østfold skal være en ledende region i denne omstillingen
- Legge til rette for grønn infrastruktur (energi, transport, digitalisering) som muliggjør sirkulære verdikjeder og reduserer transportbehov.
- Utvikle og ta i bruk indikatorer og rapporteringssystem for sirkulær ressursutnyttelse.
- Bruke offentlige og private innkjøp og anskaffelser strategisk for å styrke sirkulære produkter og tjenester
- Identifisere barrierer for, og mobilisere til deling, ombruk, gjenbruk og vedlikehold
- Skape markeder og øke etterspørselen etter sirkulære produkter og tjenester produsert for å vare, repareres, ombrukes og gjenbrukes

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 18. I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi
I tillegg skal strategien bidra til følgende delmål:16. Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket
17. Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt

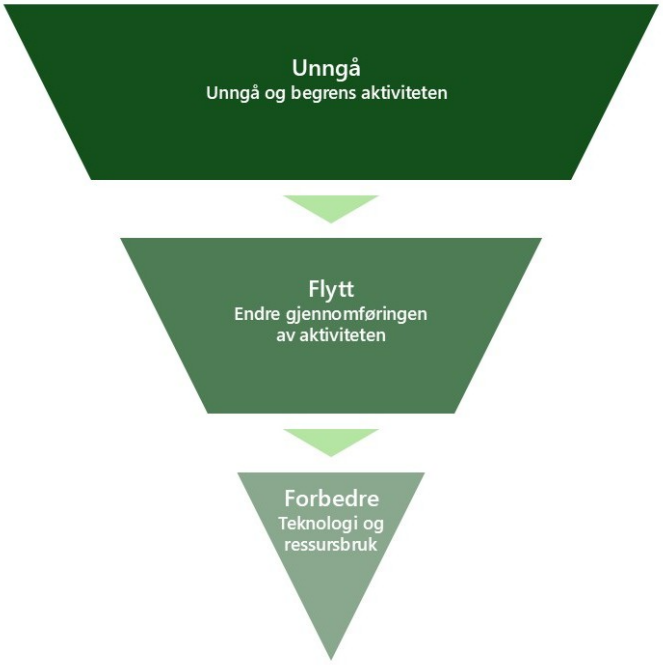
2. Innen 2050 skal det ikke slippes ut mer klimagasser i Østfold enn det bindes (netto null).
9. Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert
12. Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert

Hvorfor gjør vi dette?

Arealer, energi, kompetanse og råstoff er begrensede ressurser som må tas vare på, utnyttes og utvikles i et helhetsperspektiv. Vi må forbruke mindre areal, vi skal ta vare på dyrket og dyrkbar mark, sikre vannmiljøet og stanse tap av naturmangfold. Vi skal redusere utslippene og vi skal øke verdiskapingen. Dette er rammene for utviklingen av fylket vårt. Skal vi klare det må vi utnytte ressursene bedre. UFF-rammeverket (UFF står for unngå, flytte, forbedre) er et godt verktøy for å redusere utslipp og utnytte ressurser, stimulere til omstilling og redusere behovet for nye arealer.

Sirkulær økonomi går ut på å forvalte og utnytte ressursene våre slik at de gir samfunnet høyest mulig verdi og nytte lengst mulig. Vi må bevege samfunnet fra en lineær økonomi, hvor vi produserer, bruker og kaster produkter, til en økonomi der vi beholder ressursene i kretsløp så lenge som mulig før produktet må kastes og avfallet må gjenvinnes. Sirkulær økonomi sparer ressurser, klimagassutslipp og kan gi økonomiske gevinster.

Bioressurser, korte avstander og sterke næringer innen landbruk, prosessindustri og bygg er naturgitte og utviklede fortrinn i fylket vårt. Dette gir et stort potensial for sirkulær verdiskaping.



Figuren viser Rammeverk for tiltak. Unngå, Flytte, Forbedre. (Regjeringen NOU 2023:25).

Regjeringens nasjonale strategi for sirkulær økonomi legger vekt på å redusere ressursbruk, øke ombruk og gjenbruk, og utvikle nye forretningsmodeller som fremmer verdiskaping innenfor planetens tålegrenser. Østfold skal være en ledende region i denne omstillingen. Det krever en målrettet regional innsats som bygger på våre fortrinn, næringsstruktur og kompetansemiljøer.

Denne strategien fremmer sirkulær, grønn nærings- og industriutvikling med et regionalt utgangspunkt. Overskuddsressurser som energi, vann eller materialer fra én virksomhet skal brukes som innsatsfaktorer i en annen, for å redusere avfall og øke ressursutnyttelsen. Dette samarbeidet om ressurser mellom virksomheter på et område kalles "industriell symbiose" . For å få til dette må arealplanlegging og næringsutvikling ses i sammenheng. Resultatet er lavere miljøbelastning, mindre avfall og redusert ressursuttak.

Overgangen til en sirkulær økonomi krever ikke bare nye forretningsmodeller, men også tilgang til data og digital teknologi som muliggjør smartere ressursbruk og effektivisering. Den såkalte «tvillingtransformasjonen» – grønn og digital omstilling – gir store muligheter for Østfold. Digitalisering kan redusere materialsvinn, optimalisere logistikk og skape nye tjenester basert på data og deling. Kombinasjonen av sirkulære prinsipper og digitale løsninger styrker konkurransekraften, reduserer miljøbelastningen og gir grunnlag for innovasjon i alle sektorer. Industriell symbiose gir økt verdiskaping, bedre ressursutnyttelse, reduserte utslipp og nye forretningsmuligheter. Samordnet planlegging – og rett virksomhet på rett sted - sikrer at investeringer i infrastruktur og næringsområder gir maksimal effekt for grønn omstilling. Innen 2030 skal det etableres minst 2 industrielle symbioser i Østfold.

Strategi 2.8: **Økt produksjon og bærekraftig verdiskaping i landbruk og marine næringer**

Strategien innebærer å:

- Utvikle verdikjedene og øke den bærekraftige produksjonen, basert på fornybare naturressurser i fylket
- Styrke matberedskapen og selvforsyningsgraden i fylket
- Stimulere til utvikling og bruk av teknologi og løsninger for mer effektiv utnyttelse av ressursene
- Øke økologisk produksjon og bedre jordhelse
- Utvikle nye produkter, materialer og tjenester basert på fornybare ressurser
- Sikre kompetanseutvikling og rekruttering til blå og grønne næringer i fylket
- Styrke samarbeidet mellom forsknings- og utviklingssektoren og næringslivet
- Sikre sunn og trygg mat til Østfolds befolkning

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 10: Østfold har en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø

Delmål 17: Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt
Delmål 18: I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi

Hvorfor gjør vi dette?

Strategien skal bidra til å øke den bærekraftige matproduksjonen, matberedskapen og selvforsyningsgraden i Østfold og Norge. Gjennom å legge til rette for bedre utnyttelse av de biologiske ressursene, økt kompetanse og et tettere samarbeid mellom industri, forskningsmiljøer og primærnæringen, skal de biobaserte ressursene i fylket være en drivkraft for grønn vekst, konkurranseevne og motstandsdyktighet i fylket vårt.

Østfold er en av Norges viktigste regioner for matproduksjon, og næringsmiddelindustrien i fylket har stor betydning. Vi har hele 690 000 dekar dyrket mark – det utgjør nesten en femtedel av fylkets totale areal. Av dette brukes 82 % til kornproduksjon, 16 % til grovfôr, mens de siste 2 % brukes til dyrking av poteter, grønnsaker, frukt og bær. I fylket er det rundt 5 000 sysselsatte som arbeider med å høste, fange, bearbeide og foredle råvarene fra jord og hav. Deres innsats sikrer at det finnes mat på bordet i hjem over hele landet.

Næringstype	Antall sysselsatte 2024
Jordbruk inkl. jakt	1897
jordbruk (skogbruk)	293
Fiske, fangst og akvakultur	111
Næringsmiddelindustri	2989
Trelast og trevareindustri	269
Papir- og parivareindustri	922
Kjemisk industri	1348

Sysselsatte i Østfold, med ringvirkninger, 2024. Kilde: Kommuneprofilen

Produksjon 2025	Østfold	Hele landet	Andel (%)
Svinekjøtt (tonn)	9 654	131069,0	7,3 %
Kylling (tonn)	18 033,0	108 059,2	16,7 %
Annet fjørfe	4 219,9	7 701,8	54,8 %
Småfe (tonn)	100,8	21 852,3	0,5 %
Storfe (tonn)	1 663,6	81 995,6	2,0 %
Kumelk (liter)	21 574 692,0	1 365 438 396	1,6 %

Østfolds produksjon av jordbruksprodukter. Kilde: Råvarestatistikk. Landbruksdirektoratet.

De verdifulle naturressursene på land, i skogen og i havet er en kilde til fôr, medisiner, energi, kjemikalier, papir, tekstiler og andre produkter. Naturressursene er en nøkkel til god og sunn kost, matsikkerhet og beredskap i landet og er avgjørende for verdiskaping, konkurransekraft og utvikling i nye og eksisterende virksomheter i fylket vårt.

Gode natur- og klimaforhold i fylket vårt gir et godt grunnlag for variert produksjon og muligheter for uttesting av nye sorter og nye drift- og dyrkningsformer – fra korn og grønnsaker til husdyrhold. Østfolds posisjon som ledende på økologisk produksjon, gjør at det er lettere å utvikle nye produkter og dyrkningsmetoder som styrker både bærekraft og verdiskaping i landbruket.

Fiskeressursene er og har vært viktige næringsveier i fylket vårt. Ressursgrunnlaget er i dag under press og den tradisjonelle fiskerinæringen står i fare for å bli avviklet. Dette er alvorlig, både for den enkelte, men også for livsgrunnlaget i våre kystsamfunn. Selv om det tradisjonelle fisket er under press, er det store muligheter innen marine næringer. Bærekraftig produksjon, høsting og foredling av marine ressurser er viktig for utviklingen i våre kystsamfunn og for mat og forproduksjon i fylket. -Marine ressurser som alger, blåskjell, tunikater, tang og tare kan utnyttes til mat og fôr, men også i bioteknologisammenheng.

Denne strategien skal i tillegg til å øke matproduksjonen og selvforsyningsgraden, bidra til å redusere klimagassutslipp, sikre det biologiske mangfoldet og erstatte fossilbaserte materialer og produkter. Den legger til rette for praktiske løsninger som styrker økonomisk utvikling og robuste lokalsamfunn – både i rurale og kystnære områder – samtidig som næringslivet får støtte til å omstille seg til mer sirkulære produksjonsmodeller. Strategien bidrar til nasjonal og europeisk strategisk selvstendighet ved å redusere avhengigheten av importerte fossilbaserte produkter, og den gir et viktig bidrag til klima- og miljømål som økt ressurseffektivitet, lavere klimagassutslipp, vannberedskap, nullutslipp og bevaring av biologisk mangfold.

Strategi 2.9: Styrket og målrettet samarbeid i innovasjonssystemene for vekstkraftige bedrifter

Strategien innebærer å:

- Skape oppslutning om aktiviteter og tiltak for å fremme bærekraftig verdiskaping gjennom innovasjon og sirkulær og digital omstilling
- Skape bærekraftige arbeidsplasser gjennom nyskaping, entreprenørskap og omstilling
- Sikre rådgivning og etablererveiledning i hele fylket
- Aktiviteter og tiltak for å støtte vekstbedrifter som trenger risikokapital
- Styrke entreprenørskaps- og innovasjonskompetansen

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 17. Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt
I tillegg vil strategien bidra til å nå:
Delmål 16: Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket

Hvorfor gjør vi dette?

I 2015 var det nesten 600 000 bedrifter i Norge. Under 300 000 av disse var fremdeles aktive i 2024 (Regional analyse). Omtrent halvparten av bedriftene har altså blitt avviklet på ni år. Skal vi

klare å opprettholde verdiskapingen og arbeidsplasser i landet og i Østfold, er det både nødvendig å sikre tilfanget av nye bedrifter og vekst i eksisterende.

I Østfold har vi hatt en litt lavere vekst i antall etableringer de siste 10 årene enn landsgjennomsnittet. Dette skyldes delvis bransjestrukturen i fylket, men faktorer som tilgang til kapital, kompetanse og fasiliteter har også en innvirkning. Nyetableringer betyr lite for veksten i antall arbeidsplasser fra et år til et annet, siden nyetableringene som oftest er små. Men siden nyetableringer vokser raskere enn andre bedrifter, vil de bety mer på lengre sikt. Derfor bidrar det offentlige til at de bedriftene som har potensiale til vekst skal ha best mulige vilkår og forhåpentligvis bli gasellebedrifter.

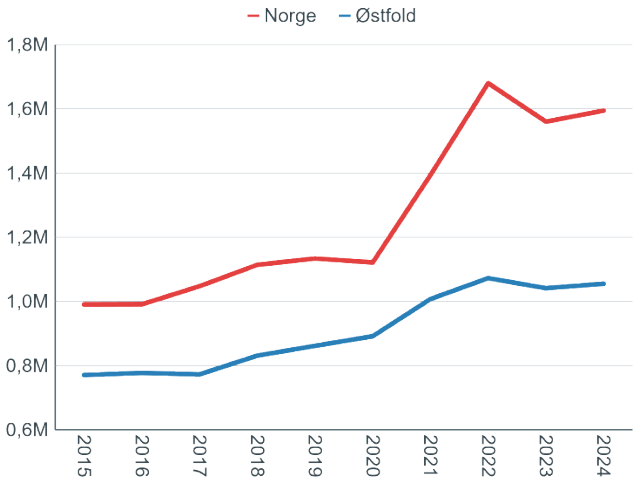
Østfold har lav verdiskaping per ansatt. Med knapphet på arbeidstakere og overgangen til grønn økonomi og digitalisering er det behov for nye typer arbeidsplasser. Hvis vi i Østfold ikke lykkes i å etablere og utvikle disse, risikerer regionen svakere økonomisk utvikling og å tape i den nasjonale og globale konkurransen.

Flere bedrifter må forsterke sin innsats og evne til å utvikle unike produkter og tjenester med høyere kunnskaps- og teknologi-innhold for å konkurrere i et globalt marked. Innovasjon – både forsknings- og erfaringsbasert – er en sentral premiss for vekst og økt verdiskaping i alle bedrifter. Også i offentlig sektor er det behov for innovasjon knyttet til produksjon av tjenester og økt effektivitet.

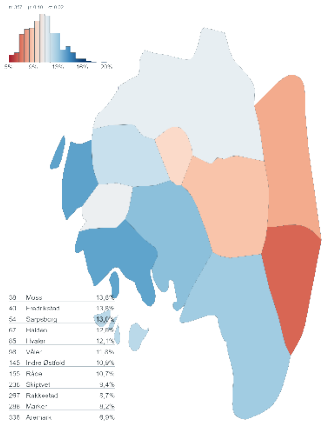
Det offentlige legger til rette for vekst og utvikling gjennom å tilby rådgivning og kompetanseheving samt å skape møteplasser; mellom bedrifter, kapital, forskning og akademia, for å sikre at de rette bedriftene utvikler seg og kommer seg gjennom «dødens dal» (perioden hvor de trenger risikokapital).

Innovasjonssystemene i Østfold består av næringslivet, forsknings- og utdanningsmiljøer, offentlige aktører (fylket og kommuner), virkemiddelapparatet, næringsklynger og innovasjonsselskaper.

Strategien skal sikre at regionens innovasjonsaktører bidrar til bærekraftig verdiskaping ved å akselerere sirkulære løsninger og dobbel, grønn og digital transformasjon (EUs Twin transition) og for å skape bærekraftige arbeidsplasser.



Figuren viser utviklingen i produktiviteten i næringslivet i Østfold og Norge fra 2015 til og med 2024. Kilde Regional analyse



I kartet kan vi se variasjonene i etableringsfrekvens i kommunene i Østfold i den siste tiårsperioden. Kilde Regional analyse

Regional plan for areal og mobilitet

Innledning

Planens rolle

Regional plan for areal og mobiltet gir overordnede rammer og føringer for kommunal, regional og statlig areal- og mobilitetsplanlegging i fylket. Regional plan for areal og mobiltet skal bidra til forutsigbarhet og felles strategier og rammer for arealbruk og mobilitetsløsninger i Østfold. Den skal se regionale mål og lokale behov i sammenheng, og planens strategier skal danne grunnlag for samarbeid og dialog mellom samfunnsaktørene. Den regionale planen følger opp nasjonale forventninger til fylkeskommunens og kommunenes planlegging og konkretiserer internasjonale forpliktelser, statlige planretningslinjer og lovkrav. Planen skal bidra til å avlaste kommunene i deres oppfølging av forventninger og lovpålagte krav.

Gjennomføringen av planen er todelt: Gjennom oppfølging av retningslinjer og bestemmelser, og gjennom de mobiliserende tiltakene i handlingsprogrammet. Rammene og føringene er overordnede, og gjelder for kommunal, regional og statlig areal- og mobilitetsplanlegging i fylket.

Mulighetsrommet – langsiktig og bærekraftig utvikling i Østfold mot 2040

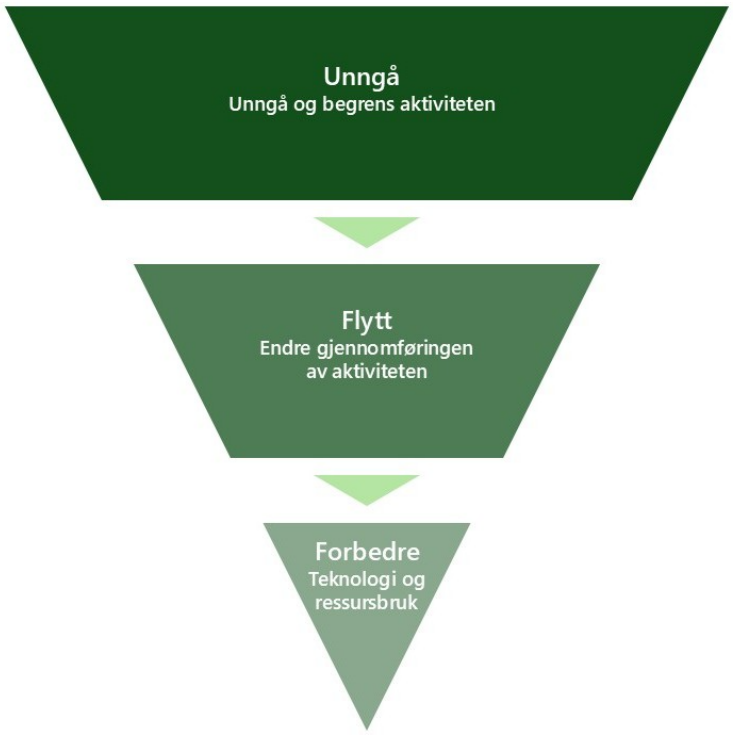
De regionale planenes felles innledning forteller om de 5 langsiktige utviklingsmålene og hvordan vi skal nå disse. Alle målene er relevante for denne planen. Areal- og mobiltetsplanleggingen står sentralt for å sikre vår posisjon som nyskapende og internasjonalt konkurransedyktig næringsregion og for at folk i Østfold skal ha verdige og meningsfulle liv. Målet om at hensynet til naturen og planetens tålegrenser er grunnleggende for all samfunnsutvikling i Østfold i 2040 gir en særlig tydelig retning til denne planen. Ved målkonflikter veier dette målet tungt.

Naturkrisen og klimakrisen henger sammen og forsterker hverandre gjensidig. Naturkrisen har blitt synliggjort de siste årene, og regional utvikling og planlegging må hensynta naturverdiene på en tydeligere måte enn tidligere. Det er behov for en omstilling og en tydeligere prioritering. Den regionale planen skal bidra til denne klargjøringen og prioriteringen, blant annet ved å konkretisere hvordan Østfoldsamfunnet skal bidra til oppfølging av Naturavtalen.

Dette får betydning for hvordan vi nytter arealene til ulike formål, og for hvilke krav vi stiller til kunnskap, dokumentasjon og prosess når det handler om vurdering av arealbruksendringer. Planen viderefører arbeidet med arealøkonomisering i fylket vårt, vi erkjenner at natur også har et arealbehov og vi søker alternativer blant annet ved å vurdere om arealer kan brukes på nytt og på en bedre måte. At planetens tålegrense ligger til grunn for planarbeidet gir på denne måten retning og tydeliggjør mulighetsrom.

Rammeverket «unngå, flytte og forbedre» (UFF) er et generelt metodeverktøy for langsiktig omstilling og utslippskutt. Vi legger de prioriterte stegene til grunn for planen:

1. **Unngå** nedbygging av karbonrike arealer og naturverdier.
2. **Flytte** utbygging til områder med lavere miljøbelastning.
3. **Forbedre** tiltak som må gjennomføres, ved å gjøre dem mer klimavennlige og naturvennlige



Figuren viser Rammeverk for tiltak. Unngå, Flytte, Forbedre. (Regjeringen NOU 2023:25).

Knapphet på ressurser - effektivisering og ombruk

Arealer, energi og masser er begrensede ressurser som bør tas vare på og utvikles på bakgrunn av helhetlig kunnskap. Vi revurderer våre gamle og utdaterte planer for tilbakeføring til grønne formål, og for å finne utviklingsmuligheter for bolig og næring innenfor arealer allerede tatt i bruk. Vi oppdaterer våre planer for at de skal legge bedre til rette for sirkulære løsninger og for at de skal være relevant i et energi-, beredskaps- og klimatilpasningsperspektiv. Vi transformerer og fortetter fremfor å ta i bruk nye arealer. Dyrket/dyrkbar mark skal ikke tas til utbygging. Oppgavene er store og mange, og kommunene opplever knapphet på ressurser. Regional plan er et verktøy for samordning som skal bidra til effektivisering av planprosesser gjennom forutsigbarhet, dialog og avklaring av overordnede krav og rammer. Samtidig er regional plan en arena for veiledning og rådgivning til kommuner, utbyggere og tiltakshavere, gjennom utdyping av «hvorfor gjør vi dette?», veiledningsmateriell, temakart og iverksetting gjennom pilotprosjekter.

Differensiering – tilpasning til behov og kompleksitet

Fylket er mangfoldig med ulik kompleksitet, ulike forutsetninger, utfordringer og muligheter. Vi differensierer virkemidlene. De regulatoriske, i retningslinjene, og de stimulerende, i handlingsprogrammet, må tilpasses kommunenes behov og sakenes/planenes kompleksitet. Kravet til utredning og kunnskapsgrunnlag må ikke være mer detaljert enn det som må til for å ta beslutning i hvert tilfelle.

Overføring av myndighet til kommunene – kunnskapsbasert planlegging

Planen legger opp til et styrket samspill mellom kommunene som arealmyndighet og lokal samfunnsutvikler, og andre samfunnsaktører. Sammenliknet med gjeldende regionale planer overlates flere beslutninger til kommunene, gjennom kommuneplanarbeidet.

Den regionale planen stiller derfor opp føringer for prosesser, og hva som forventes av et tilpasset kunnskapsgrunnlag før det tas beslutninger. Regional plan peker på at kunnskapsgrunnlaget kommunene utarbeider bør være tilgjengelig, hvilket behov det kan være for ny kunnskap og kartlegging, samt at planen forsøker å konkretisere de statlige kravene til relevant kunnskapsgrunnlag. Fylkeskommunen følger opp planen gjennom tiltak for å innlede og bidra til samarbeid, samt for å avlaste og bistå kommunene med verktøy, modeller og pilotprosjekter.

Planens tema

Temaer som vi i felleskap må lykkes med å løse, er tilgang til nok ren energi, bevaring og restaurering av natur, redusere tap av matjord, tilstrekkelig boligutbygging og næringsutvikling, en trafikksikker og effektiv infrastruktur, bærekraftige mobilitetsløsninger, økt sysselsetting og forbedret folkehelse i befolkningen. Evner Østfoldsamfunnet å løse disse utfordringene vil vår region være langt på vei til å ha en reel bærekraftig utvikling som grunnlag for kommende generasjoners gode liv.

Denne planen skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål og alle de fem langsiktige utviklingsmålene for Østfold. Med utgangspunkt i regionens utfordringsbilde og planens ambisjon om bedre arealforvaltning og en utvikling innenfor planetens tålegrense, innrettes innsatsen på følgende hovedtema og deltema

- Et oppdatert planverk
- Forvaltning av natur og kulturressurser
    - Natur
    - Landbruk
    - Kystsone, sjø og vassdrag
    - Kulturminner og kulturmiljø
    - Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet
    - Masseforvaltning og geologiske ressurser
    - Energi og grønn omlegging
- Senter- og mobilitetsstruktur
    - Senterstruktur
    - Hovedstruktur for mobilitet
    - Godstransport og terminalstruktur
    - Samarbeid
- Arealutvikling
    - Utvikling av sentrumsområder
    - Knutepunkt
    - Utvikling av nærmiljø og boområder
    - Lokalisering av bolig og virksomheter

    - Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap
- Mobilitet
    - Gåing og sykling
    - Kollektivtransport og delingsmobilitet

For de ulike deltema er det utarbeidet strategier, virkemidler og handlingsprogrampunkter. Regional plan for areal og mobilitet inneholder et regionalt plankart og temakart for temaene natur, friluftsliv og kulturlandskap og -miljøer. Som del av planmaterialet følger også en veileder for lokalisering av virksomheter (Asplan Viak 2024).

I plan og bygningslovens § 8-3 «Utarbeiding av regional plan» står det at regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. Med henvisning til PBL § 4-2 andre ledd, er det utarbeidet en konsekvensutredning for Regional plan for areal og mobilitet.

Tema 1: Et oppdatert planverk

Strategi 3.1: Sikre et oppdatert og relevant planverk

Strategiene innebærer å:

- Gjennomgå arealplanene systematisk
- Oppdatere planer i tråd med dagens behov og krav
- Oppdatere planer for bedre utnyttelse av arealer som allerede er tatt i bruk
- Oppheve planer som ikke er relevante og tilbakeføre areal til grønne formål

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 6: Forbruket av areal er redusert og innen 2040 har fylket nærmet seg natur- og arealnøytralitet,
delmål 9: Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert og
delmål 17: Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt.

Hvorfor gjør vi dette?

For å sikre at arealplanene i Østfold er relevante og hensiktsmessige er det behov for en systematisk gjennomgang av planverket. Plan- og bygningsloven, statlige planretningslinjer for klima og energi, for arealbruk og mobilitet, samt for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen gir rammer og føringer for kommunenes gjennomgang av gjeldende planer. Dette er også kjent som «planvask». Planvask er en prosess der kommuner går gjennom og vurderer gjeldende arealplaner for å sikre at de er oppdaterte og i tråd med dagens behov og krav. Planvasken innebærer å endre eller oppheve planer som ikke lengre er relevante eller som er i konflikt med ønsket utvikling og bærekraftsmål.

De statlige føringene stiller krav til kommunenes ulike plannivåer og retter seg mot ulike temaer, som følger:

Krav og føringer til kommunene i lov og statlige planretningslinjer
Planstrategi • Skal ta stilling til om kommuneplanen skal revideres • Kan ta stilling til om gjeldende planer bør revideres eller oppheves • Bør omfatte drøfting av langsiktig arealbruk • Vurdere behov for oppheving eller revisjon av planer som følge av endret klima
Kommuneplanens arealdel • I planprogrammet skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer behov for oppheving eller revisjon av gjeldende reguleringsplaner. • Bør vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål. • Bør vurdere om tidligere vedtatt arealbruk svarer til dagens og framtidens forventede behov og gjeldende nasjonale og regionale føringer for arealbruk. • Skal vurdere å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer som ikke lenger bør bygges ut. • Skal vurdere om tidligere vedtatt arealbruk svarer til gjeldende nasjonale klimamål. • Skal vurdere å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer som ikke lenger bør bygges ut. • Skal kommunen vurdere eksisterende arealbruk og behovet for ny utbygging. • Skal vurdere om tidligere vedtatte byggeområder i strandsonen, som ikke er utbygd, skal opprettholdes eller tas ut av kommuneplanen.
Reguleringsplaner • Bør vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål. • Eldre reguleringsplaner som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves. • Kommunene skal påse at reguleringsplaner som er eldre enn 10 år, og er fremmet med bakgrunn i privat forslag er tilstrekkelig oppdatert «før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen.

Retningslinjen i denne planen peker på at kommuneplaner som er i konflikt med føringene i denne planen bør revideres.

Et oppdatert planverk bidrar til at vi unngår å jobbe mot utdaterte mål, unngår investeringer i områder med høy risiko eller lav samfunnsnytte, unngår å planlegge uten at vi har oversikt over de gode alternativene og unngår uforutsigbare og lange planprosesser i særlig konfliktfylte områder. Et oppdatert planverk gir oss flere valgmuligheter, forbedrer muligheten for god ressursutnyttelse, forbedrer utnyttelsen og gjenbruksgraden av arealer samt forbedrer muligheten for ressursutnyttelse og sirkulærøkonomi.

Retningslinje

R1 Planvask
Områder avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner, og som ikke er i tråd med retningslinjer og bestemmelse i den regionale planen, skal vurderes tatt ut ved revisjon av planene, med mindre de er utbygd. Eventuell videreføring av ikke utbygde områder begrunnes.

Gjennomgang av planverket og oppdatering av utdaterte planer er et viktig verktøy for å nå alle samfunnsmålene og alle delmål i planforslaget. I Østfold vektlegger vi at planvask både er et verktøy for å redusere nedbygging av natur og dyrket mark, men også for å bidra positivt til kommunenes arbeid med å tilrettelegge for tilstrekkelig boligbygging og å finne utviklingsmuligheter for virksomheter og derigjennom også bolig- og arbeidsplassvekst. Planvask er også viktig for å revidere gamle planer som ikke tar høyde for dagens klimarisiko og for å prioritere arealbruk som styrker beredskap og reduserer sårbarhet. Planvask kan bidra til å styrke det lokale handlingsrommet gjennom bedre kunnskap om reserver og alternativer.

Den regionale planens delmål om økt sysselsettingsandel, økt verdiskaping og produktivitet, reduksjon i vekst av transportbehovet, reduksjon i forbruk av areal, hindre at dyrket/dyrkbar mark omdisponeres, vil være særlig relevante i arbeidet med å vurdere hvilke planer som bør revideres eller oppheves.

Målsetningen er at kommunene skal gjennomføre fortløpende og rutinemessig arealplanrevisjon, som ledd i arbeidet med planstrategi og kommuneplanen. Planvask kan også skje som prosjekt, dersom planporteføljen er særlig omfattende og utdatert. Enten ved geografisk og/eller tematisk utvelgelse, og med etappevis gjennomføring. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene bla ved utarbeiding av kriterier og kategorisering av planer, for å prioritere rekkefølge ut fra ønsket om å finne/øke utbyggingspotensialet i allerede utbygde områder, tilbakeføre de viktigste natur-/jordbruksarealer samt tilpasse planer til nye krav og føringer.

Kommunal- og distriktsdepartementet har fått utarbeidet en omfattende utredning som skal danne grunnlag for en nasjonal veileder for revisjon av kommunale arealplaner. Den finnes her: Utkast til sluttrapport

Økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen er et nasjonalt mål. Å sørge for oppdaterte kommunale planer gjennom planvask vil bidra til dette. Oppdaterte planer vil gi færre innsigelser og redusere behovet for dispensasjoner. Lovverket legger vekt på å begrense adgangen til å fremme innsigelser (PBL § 5-5) som kan ses på som "omkamper". Denne begrensningen i adgangen til å fremme innsigelse gjelder imidlertid ikke når tidligere vedtatt kommuneplan er i utakt med nye nasjonale eller viktige regionale mål og interesser, eller når en plan bør underkjennes ut fra ny kunnskap. Eldre planer er ifølge Kommunal og distriktsdepartementet (30. jan 2023), en av hovedårsakene til det store omfanget av dispensasjonsvedtak i kommunene.

Tema 2 Forvaltning av natur og kulturressurser

Natur, friluftsområder, landskap og kulturminner er verdier av allmenn interesse som må forvaltes på en langsiktig og helhetlig måte. Vårt samfunn er avhengig av naturen rundt oss. Naturen gir oss mat, medisiner, materialer og energi, og bidrar til vannrensing, frisk luft, forbedret folkehelse, pollinering av planter og nedbryting av avfall. Natur og arealer hvor det dyrkes mat eller produseres ressurser vi mennesker har nytte av, er ressurser i et beredskapsperspektiv.

Naturen er også en viktig faktor for klimatilpasning, for eksempel hjelper myr og skogsområder med på å dempe flommer når vi utsettes for styrtregn, noe som tydeliggjør at naturen har et behov for arealer. Naturområder, kulturminner og kulturmiljøer legger grunnlag for tilhørighet og opplevelser, og er avgjørende for vår livskvalitet. Å bevare natur er et viktig premiss for god økonomistyring, både på kommunalt, regionalt og statlig nivå.

Vårt fylke har høyt naturmangfold i norsk målestokk. Østfold er rangert nest høyest i Norge og tre av Østfolds kommuner er på topp 7 med hensyn til artsmangfold (Artsdatabanken 2024). Omtrent 80 prosent av Norges landlevende arter er representert i vår region, og det er en svært høy tetthet av truede arter (Miljødirektoratet, 2023). Vi står overfor en global naturkrise, med stor nedgang i dyreliv og biologisk mangfold. Det er økologisk krise i Oslofjorden, trussel mot artsmangfoldet i gammelskogen, nedgang i artspopulasjoner i skog og kulturlandskap, og tap av kulturminner.

Menneskers arealbruk er hovedårsak til naturkrisen. Effekten av det enkelte utbyggingstiltak kan være begrenset, men sumvirkningene av utbygging er store for dyrka mark, landskap, natur og kulturmiljøer. Utbygging av naturarealer reduserer og stykker opp planters og dyrs leveområder, og svekker naturens økosystemer og evne til å fange og lagre karbon. Dette gjør samfunnet mindre rustet for å motvirke effektene av et klima i endring. Naturavtalen pålegger alle land å bevare og beskytte minst 30% av alle land- og havområder mot skadelig påvirkning fra menneskelig aktivitet. Områdene som vernes skal dekke alle naturtyper og de skal henge godt sammen. Naturmangfoldloven gir rammer for arealutviklingen hvor målet er at alle naturtyper og arter ivaretas på lang sikt og i levedyktige bestander.

Det er behov for videreutvikling av objektiv og faglig dokumentasjon av økosystemer, arter og naturtyper, det være seg på land, i ferskvann og i sjø. Naturkartlegging gir politikere og planleggere et reelt grunnlag for avveininger og prioriteringer. I dag foreligger kartleggingsinstruks fra Miljødirektoratet for landbaserte naturtyper i M-2209 (Miljødirektoratet 08.04.2024). For kartlegging av naturtyper og arter i ferskvann nyttes M-2050. For marine områder i sjø (marine naturtyper) foreligger et forslag til kartleggingsmetodikk (Miljødirektoratet 2023). Omdisponering av areal skal ikke gå på bekostning av matproduksjon, biologisk mangfold eller karbonlagring. I tillegg bidrar nedbygging av myr og skogsområder, sammen med et stort transportbehov, til klimagassutslipp. Vi har nullvisjon for nedbygging av matjord, og jobber i henhold til det internasjonale initiativet om å øke mengden jordkarbon i dyrket mark med 4 promille per år.

Hovedtemaet omhandler også tematikk knyttet til strandsone, kyst og vassdrag. Også for disse områdene er omdisponering og nedbygging viktige tema i et regionalt perspektiv. Bygging og bruk av fritidsboliger med tilhørende infrastruktur er en betydelig utfordring for naturmangfoldet. Dette gjelder spesielt i sårbare områder langs kyst og vassdrag. Bevaring av naturområder er også sentralt for å opprettholde og styrke attraktiviteten til fritidsboligområder og destinasjoner.

Kulturminner og kulturmiljøer er en viktig del av vår felles kulturarv, som fysiske påminnelser om menneskelig virksomhet i nær og fjern fortid. Kulturminner er grunnlag for opplevelse og refleksjon, og de er i flere sammenhenger de eneste kildene til kunnskap om vår historie. Kulturminner må forvaltes på en ansvarlig måte på vegne av våre etterkommere.

I Stortingsmelding nr. 16 Nye mål i kulturmiljøpolitikken, er et av de nasjonale målene at kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging. Målet viser samfunns- og arealplanleggingens betydning for å ivareta et mangfold av kulturmiljø og hvordan disse kan bidra til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Målet understreker samtidig Norges ansvar for og regjeringens ambisjoner om å følge opp FNs bærekraftsmål og Agenda 2030. Omstilling til lavutslippssamfunnet krever omlegging fra fossil til fornybar energi. Delmålet som sier at i 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert peker også på at det haster med endringer.

Befolkningsøkning og mer aktivitet i industrien vil gi behov for mer fornybar energi. Begrenset tilgang til fornybar og grønn energi er en trussel mot klimaomstillingen og næringsutvikling. Samtidig vil økt produksjon og distribusjon av fornybar energi legge ytterligere press på bruk av arealer. For å nå de langsiktige utviklingsmålene og delmålene i planen kreves samarbeid, godt kunnskapsgrunnlag og prioriteringer. Vi trenger samarbeid med og mellom alle energiaktørene, både om infrastruktur (nett, rør, fyllestasjoner) og på produksjonssiden. Energisystemet må sees i sammenheng. Vi må utnytte den tilgjengelige energien bedre. Vi må videreutvikle klimanøytrale energisystemer som sikrer at produksjon-, distribusjon og bruk av energi ses i sammenheng. Et helhetlig energisystem kan inneholde flere kilder, som vann, sol, vind, biogass, hydrogen med mer samt tilhørende infrastruktur og teknologi.

All bruk av energi er ikke like samfunnsnyttig. Regional plan søker bidra til tydeligere prioriteringer i tilgangen på den felles infrastrukturen som strømnettet er. Vi må prioritere for å få bedre nettilgang til industrien i Østfold. Og vi må være forutsigbare når det kommer til avklaring av hvor ny produksjon med store arealbeslag ikke er ønskelig. Tema energi må ses i sammenheng med blant annet planvask og temaene natur og næringsutvikling.

Deltema 1 Naturmangfold

Strategi 3.2: Bevare Østfoldnaturens egenart, styrke naturmangfoldet og minimere inngrep i natur

Strategi 3.3: Sikre naturen som leverandør av økosystemtjenester

Strategiene innebærer å:

- Følge opp Naturavtalen
- Jobbe i retning av arealnøytralitet og naturnøytralitet.

- Bevare alle plante- og dyrearter som naturlig lever i Østfold, økologiske funksjonsområder og naturens økologisk tjenester
- Styrke arter, naturtyper og økologiske funksjonsområder av nasjonal og regional forvaltningsinteresse
- Forbedre naturens evne til karbonlagring og opptak
- Bevare og styrke viktige faunapassasjer og naturkorridorer
- Ivareta landskapsmangfold, med ekstra oppmerksomhet på raviner, våtmark og kystsone, artsrike kulturlandskap, og andre viktige landskap som er sårbare for inngrep
- Skjøtte, tilbakeføre og restaurere naturområder av særlig biologisk verdi
- Sikre skog, jordbruksmark, våtmarksområder, tareskoger og ålegrasenger som er viktige for karbonbinding
- Vektlegge naturens økosystemtjenester, som er hva naturen gir oss. Dette kan værenaturtypers evne til fordrøyning for å forebygge skogbrann, flom og skred
- Etablere vegetasjon tilpasset pollinerende insekter
- Hindre spredning av fremmede arter
- Utvikle verktøy for økosystemtilnærming og verdisetting av natur
- Oppdatere og tilgjengeliggjøre kunnskap for forvaltningen lokalt og regionalt
- Utvikle og videreutvikle arealregnskap, naturregnskap og arealnøytralitet som virkemidler
- Fremme bolig-/næringsområder som bidrar til styrket naturmangfold, for eksempel styrking av blå-grønne strukturer, bruk av stedegne arter og tilrettelegging for pollinatorer.

Strategien bidrar til å nå;
Delmål 7: I 2030 er inngrepsfrie og sammenhengende naturområder med avstand lik eller mer enn 500 m fra inngrep, med en buffersone på 500 meter, like store som i 2026 og
delmål 8: Fylkets vassdrag, land-, og havområder er bevart, beskyttet og restaurert i tråd med naturavtalen.

Økologiske funksjonsområder – Hva naturen trenger

Områder viktige for arter og økologiske prosesser, som hekkeområder for fugl, gyteområder for fisk og vandringskorridorer for dyr.

Økosystemtjenester – Hva naturen gir oss
Forsynende tjenester; som mat, vann, ved, medisinplanter mm
Regulerende tjenester, som klimaregulering, flomdemping, pollinering mm
Kulturelle tjenester, som rekreasjon, estetikk, turisme mm
Støttende tjenester, som jorddannelse, fotosyntese, næringsstoffkretsløp mm

Retningslinjer

R2
Naturtyper og artsmangfold skal kartlegges og naturens kvaliteter skal utredes, etter metodikken NIN (M-2209), eller tilsvarende metodikk, før områder avsettes til

utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel. Krav om kartlegging av natur og naturens kvaliteter gjelder også marine naturtyper og naturtyper i ferskvann. (SPR AM 6.1)

R3
Natur og naturens økologiske funksjoner skal bevares.

Omdisponering av myr og andre våtmarksområder angitt her Kilden - arealinformasjon -, skal unngås.

Omdisponering av leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper, angitt med CR, EN, VU eller NT her: Norsk rødliste samt i skog av høy bonitet angitt her bonitet, skal unngås.

Det kan gjøres unntak for nydyrking i tråd med landbrukslovgivningen, i skog av høy bonitet, som ikke inngår i Norsk rødliste for naturtyper 2025. Andre unntak skal begrunnes særskilt, og alternative løsninger vurderes.

R4
Sammenhengende naturområder, naturlige vandringsveier, faunapassasjer, inngrepsfrie naturområder og landskap skal sikres i arealplaner. "Landskap" har her en naturgeografisk betydning, dvs. landskapet i form av landformer (fjell, daler, sletter), vannveier (elver, innsjøer), vegetasjon og geologiske strukturer.

Nye, tyngre tekniske inngrep / utbygginger innenfor det skraverte Fjella-landskapet på det regionale plankartet skal unngås. Retningslinjen gjelder for store/arealkrevende inngrep, som ødelegger/forringer de sammenhengende områdenes natur-, rekreasjons- og/eller landskapsverdier eller som har store negative konsekvenser for dagens arealbruk.

Tiltak som, eller på størrelse med bakkemonterte solkraftanlegg og vindkraftanlegg er eksempler på tyngre tekniske inngrep.

Unntak kan vurderes gjennom kommunale arealplaner.

Områder som er avklart gjennom vedtatt kommunal arealplan er unntatt fra denne retningslinjen.

Sonen markert som "buffersone" på det regionale plankartet inneholder et større innslag av jordbruksarealer og grender, og utgjør en overgangssone mot landskapet rundt. I buffersonen skal hensynet til landbruket, kulturlandskapet og grendene veie tungt.

«Nye» inngrep / utbygginger omfatter ikke vedlikehold eller arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvalitetsnivået på eksisterende bygg / tiltak / installasjon.

Hvorfor gjør vi dette?

Frisk og robust natur gir både gode tjenester for menneskene, og sikrer et rikt og variert artsmangfold. Intakt natur gir naturlig flomdemping, opptak av CO2, rensing av vann og pollinering av planter. Dette er avgjørende for livet på jorda. For å sikre slike økosystemtjenester er det helt nødvendig å ta vare på naturen, også i bebygde områder.

Hovedutfordringen for naturmangfoldet og økosystemtjenestene i vårt fylke er nedbygging og oppstykking av naturområder. I sentrale pressområder er store arealer avsatt til bolig og næring, mens fritidsboliger medfører store arealbeslag i skog, langs vassdrag og i kystområder. Hver enkelt utbygging kan ha begrenset effekt isolert sett, men samlet nedbygging av naturområder gir store sumvirkninger.

Bevare og beskytte

For å ivareta naturmangfoldet og økosystemtjenestene må nedbygging av naturområder begrenses. Dette er forankret i formålsparagrafene i både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, som understreker bærekraftig bruk og vern med hensyn til fremtidige generasjoner.

Statlige planretningslinjer for klima og energi presiserer at omdisponering av karbonrike arealer – som myr, tidevannssumper, våtmark og skog – bør unngås for å bevare deres evne til karbonlagring og opptak. Det stilles også krav om vurdering av alternative arealer. Videre slår statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet fast at planleggingen skal bidra til å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer, og sikre at arealenes kvalitet og funksjon som karbonlager og klimatilpasning opprettholdes.

I en regional plan er det naturlig at det er oppmerksomhet på de store sammenhengende naturområdene som går på tvers av kommunegrenser, korridorer, vandringsveier mm, og at også retningslinjene gjenspeiler de store strukturene og verdiene knyttet til disse. Som Fjella-landskapet og kystsonen. Avgrensning av Fjella-landskapet skal sikre at nye, store, tekniske tiltak/inngrep ikke forringer eller ødelegger de sammenhengende områdenes natur-, rekreasjons- og/eller landskapsverdier.

Store / arealkrevende inngrep må forstås i forhold til hva avgrensningen av Fjella-landskapet skal ivareta: de store sammenhengende natur-, rekreasjons og/eller landskapsområder.
Tiltak som ødelegger / forringer disse verdiene og / eller har store negative konsekvenser for denne overordnede strukturen må ses i lys både av:

- omfang og arealbeslag
- grad av arealbrukskonflikter i forhold til natur-, rekreasjon- og landskapsverdier
- om lokaliseringen av tiltaket bidrar til oppsplitting og fragmentering av de store sammenhengende natur-, rekreasjons og/eller landskapsområdene

I vurdering av tiltak/arealbruksendringer skal fragmentering eller en stykkevis og delt utvikling som i sum eller over tid får stor negativ innvirkning på de verdier retningslinjen er satt til å ivareta, tillegges stor vekt.

I tillegg til bakkemontert solkraftanlegg og vindkraftanlegg viser vedlegg I i forskrift om konsekvensutredning tiltak som denne regionale planen definerer å falle inn under retningslinjen. Her nevnes blant annet:

- Varmekraftverk og kjernekraftverk
- Masseuttak og pukkverk (>200 daa eller >2 mill. m3)
- Kraftledninger (spenning 132 kV, > 50 km)
- Næringsbygg (>15 000 m2)

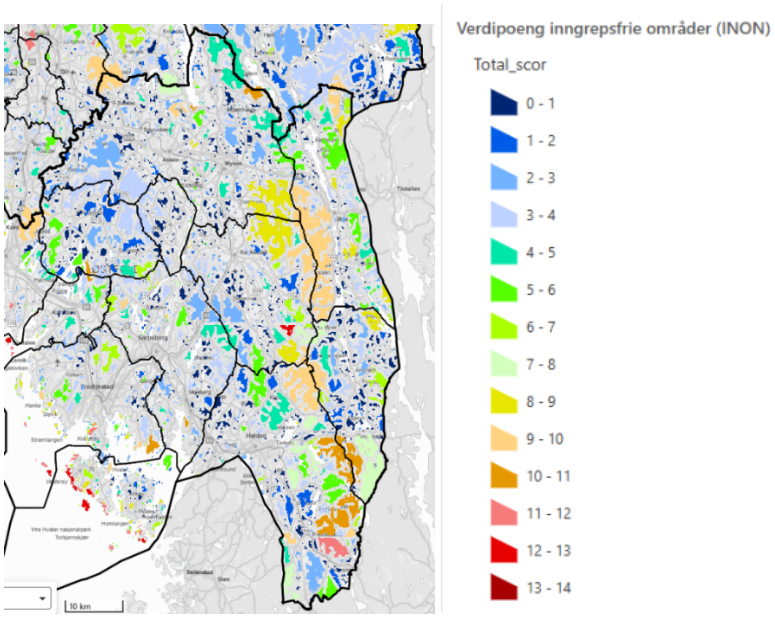
Dette er tiltak som gir store fysiske inngrep eller omfattende arealbruksendringer med betydelig potensial for påvirkning av miljø og samfunn, som natur, landskap og rekreasjon.

Retningslinjen omfatter også tiltak som på grunn av sin størrelse ikke fanges opp av forskrift om konsekvensutredning vedlegg I, men som i kraft av sin utbredelse og/eller fragmenterende virkning og /eller grad av arealbrukskonflikter vil falle inn under retningslinjen. Eksempler på dette kan være:

- Deponier og anlegg for mellomlagring av masser
- Større utbyggingsområder: bolig, næring, fritidsbolig
- Masseuttak og pukkverk i noe mindre skala enn vedlegg I-tiltak
- Kraftledninger
- Lyssatte skianlegg og asfaltert rulleskianlegg
- Skytebaner

Slike tiltak må vurderes konkret, som unntak, i kommunenes arbeid med kommuneplanens arealdel.

Retningslinjene til ivaretagelse av sammenhengende naturområder i Fjella-landskapet skal ikke være til hinder for vedlikehold knyttet til store samfunnsnyttige tiltak som allerede er innenfor avgrensningen, som eksempelvis offentlig vei og jernbane. Retningslinjene skal ikke være til hinder for opprettholdelse og utvikling av det tradisjonelle jordbruket innenfor Fjella-landskapet. Avgrensningen av Fjella- landskapet har ikke tilbakevirkende kraft, og vil ikke tilsidesette vedtatte kommunale planer med eksisterende og fremtidige utbyggingsområder. Unntak kan vurderes gjennom kommunale arealplaner. Arealbruksendringer må vurderes opp mot de verdier som er i området og intensjonen med avgrensningen i regional plan.



Kartet viser inngrepsfrie områder som ligger 250 meter fra tekniske inngrep. Fargene gjenspeiler hvilken skår hvert enkelt område har fått når arealet er tilført verdier i form av vernet areal, naturtyper, rødlistede arter, friluftslivsverdi og verdi for størrelsen på det inngrepsfrie området. (Kilde: Biofokus 23.03.2023 – 035) Kart finnes i arealregnskapet: VertiGIS Studio Web

Likeledes er det av regional interesse å identifisere hva vi i Østfold mener er de naturtyper hvor tiltak/omdisponering skal eller bør unngås. Truete arter og truete naturtyper omfatter

kategoriene kritisk truet, sterkt truet og sårbare arter og naturtyper (Artsdatabanken, Rødliste, 2021 og 2025) Rødlista 2021 arter og Rødlista 2025 naturtyper

Kunnskapsbasert planlegging

Naturmangfold skal kartlegges og sikres i planleggingen. Føre-var-prinsippet er tatt inn i Naturmangfoldloven. Loven viser til at kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger skal ligge til grunn for offentlige beslutninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Kravet gjentas i Statlig planretningslinje for arealbruk og mobilitet. Denne sier at planleggingen skal bygge på et oppdatert kunnskapsgrunnlag, og at det bør utarbeides arealregnskap som del av kunnskapsgrunnlaget.

Regional plan for areal og mobilitet peker på at i kravet om beslutningsunderlaget også gjelder kunnskap og dokumentasjon knyttet til allerede planlagte og utbygde arealer. Disse må utnyttes mer effektivt før nye områder tas i bruk.

Fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder vurderes før nye, større utbyggingsområder settes av og tas i bruk. Regionalt legges det vekt på at behovet for «friske arealer» må dokumenteres ut fra kommunenes dimensjoneringsgrunnlag for bolig- og næringsutvikling, herunder utnyttelse av arealreserver samt fortettings-/transformasjonspotensial. Dette er kunnskap kommunene fremskaffer som del av kunnskapsgrunnlaget for kommuneplanarbeidet. Det er ønskelig at dette deles, slik at planforslagene kan drøftes i lys av felles kunnskap. Dette omtales under hovedtema «arealutvikling».

Den regionale planen bidrar til å tydeliggjøre hva som menes med særlig viktige naturarealer. Vi må vite hvordan vi definerer disse og hvor de er. Regional plan skal bidra til at dette kravet håndteres likt på tvers av kommunegrensene samt bidra til forutsigbarhet for kommunene når det gjelder krav om kartlegging og oppfølging. Dette er avgjørende for likhetsprinsippet mellom kommunene.

Planen gir føringer om innhenting av kunnskap for å sikre at beslutninger tas på rett grunnlag. Planen gir føringer om at NIN-metodikk (M-2209) skal benyttes. Metodikk utvikles over tid, og retningslinjene åpner for at metodikk som er tilsvarende god kan nyttes. Krav om kartlegging av natur og naturens kvaliteter gjelder også marine naturtyper og naturtyper knyttet til ferskvann. Her er det ikke fastlagt hvilken metodikk som skal nyttes. Felles er at kunnskapen som hentes inn skal være på et nivå som er beslutningsrelevant på kommuneplannivå.

Planprinsippene

Delmålene i planen angir at fylket skal nærme seg arealnøytralitet i 2040 og at vi restaurerer natur i tråd med naturavtalen. Arealnøytralitet er allerede, langt på vei, en del av norsk arealplanlegging. Kommunene har over flere tiår etterstrebet prinsippet om å gjenbruke eksisterende byggeområder og forhindre nedbygging av verdifulle naturområder. Kommunene bør jobbe videre i retning av arealnøytralitet og naturnøytralitet. Sammen må vi jobbe videre for å utvikle metodikk og verktøy for økologisk kompensasjon, alternativt økonomisk kompensasjon. Planen tar utgangspunkt i melding til Stortinget nr. 35 (2023-24), som beskriver arealnøytralitet

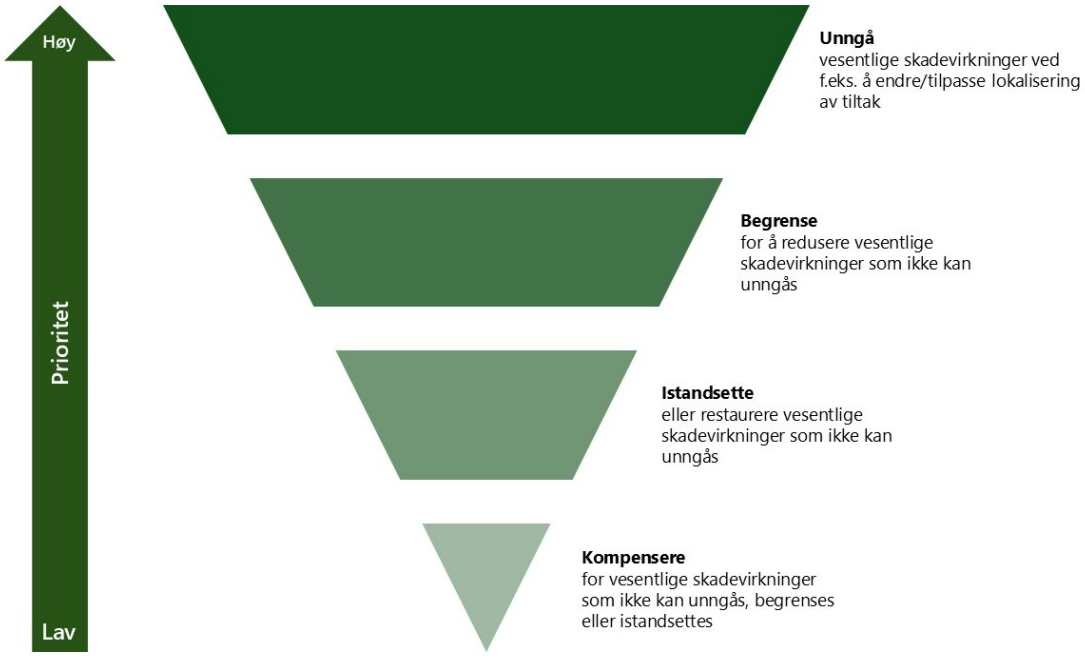
som "alt fysisk tap av naturarealer kompenseres for gjennom tilbakeføring av tilsvarende naturarealer".

Siden det p.t. ikke er en nasjonal definisjon, legger vi følgende til grunn:

Arealnøytralitet er prinsippet om at arealbruk og behov for nye arealer til utbygging balanseres mot bevaring av natur og biodiversitet. Prinsippet bygger på å gjenbruke og fortette allerede utbygde områder i stedet for å bygge ned nye naturområder. Målet er å oppnå null netto tap av naturmangfold. Et viktig verktøy for å motvirke tap av natur er å unngå, istandsette og kompensere for natur som går tapt.

Naturnøytralitet fokuserer på å opprettholde økologisk balanse og funksjonalitet. Målet er å sikre at menneskelige aktiviteter ikke fører til skade på eller netto tap av naturens funksjoner, tjenester og verdier.

Tiltakshierarkiet legges til grunn for videre planlegging. Dette gjøres for å unngå vesentlige skadevirkninger, konsentrere arealbruken og i større grad sette i stand forringede arealer for å veie opp for utbygging.



Figuren viser Tiltakshierarkiet. Først og fremst skal man unngå skadevirkninger på miljø og klima. Der det ikke er mulig skal man begrense skaden, deretter istandsette arealer. Kilde: Miljødirektoratet (25.11.2024)

Nederst i tiltakshierarkiet synliggjøres muligheten for bruk av erstatningsareal som kompensasjon for nedbygging av natur. Tapt natur og økologisk funksjon skal erstattes med nye områder som

har tilsvarende eller høyere økologisk verdi. Dette kan gjøres på flere måter, og det er kommunen som avgjør hvilket tiltak som kreves:

- Restaurering og økologisk kompensasjon: Skape nye naturområder ved å restaurere ødelagte eller forringede naturområder, som åpning av bekker, fylle igjen grøfter i myrer, planting av trær, gjenoppretting av våtmark, fjerning av veier for å gjenopprette naturlige prosesser, reetablering av gjengrodd beitemark mm.
- Etablering av nye naturområder: Opprette nye verneområder eller naturreservater
- Sikring av eksisterende og truede naturområder, ved for eksempel fjerning av fremmede arter eller forbedring av habitatkvaliteten.
- Kompensasjon for tiltak som forbedrer den økologiske funksjonen

Kommunene har en nøkkelrolle i arealforvaltningen, men det er behov for samarbeid og felles verktøy for å håndtere negative sumvirkninger. Som del av dette bør ikke omdisponering av områder avsatt til grønne formål og LNF-områder skje gjennom dispensasjon. Den langsiktige arealforvaltningen styres gjennom planer, ikke gjennom vurdering av unntak.

Deltema 2 Landbruk

Strategi 3.4: Vern av dyrket og dyrkbar mark går foran utbygging

Strategi 3.5: Ivareta utmarksområders biologiske mangfold og produksjonsgrunnlag

Strategiene innebærer å:

- Fortette og transformere byggeområder framfor å ta i bruk nye arealer til utbygging
- Prioritere vern av dyrket mark og unngå at dyrket mark går ut av bruk.
- Begrense tap av naturmangfold ved nydyrking
- Legge til rette for urbant og bynært jordbruk, også der det ikke er grunnlag for ordinær landbruksproduksjon
- Ivareta produktive skogarealer, viktige beitearealer og andre utmarksområder med produksjonsverdi
- Ivareta gammelskog, naturskog og kulturlandskap
- Ivareta karbonbindende arealer som myr, skog og beitemark
- Gjennomføre klimatiltak i jordbruket som også bidrar positivt på jordhelsen
- Styrke arbeidet med utvikling av god jordhelse

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 9: Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert og
delmål 10: Østfold har en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø.

Retningslinje

R5
Matjord skal ivaretas som en ressurs.

- Tiltak på / omdisponering av dyrket mark skal ikke skje.
- Tiltak på / omdisponering av dyrkbar mark bør ikke skje.

Faktaboks

Med dyrket og dyrkbar mark menes arealer kartlagt i NIBIO's areal- og ressurskart. AR5 - Nibio

Vernskog er skog som tjener som vern for annen skog eller gir vern mot naturskader jf. §12 i Skogbrukslova

Hvorfor gjør vi dette?

Landbruket er en viktig næring som gir mat på bordet, lokale arbeidsplasser, bosetting i hele fylket og bidrar til innovasjon og nyskapning. Bare 3 prosent av Norges landareal er dyrket mark, og kun 1 prosent er egnet for dyrking av matkorn. Østfold har store kornarealer, og våre jordbruksarealer har avgjørende betydning for landets selvforsyningsgrad og matsikkerhet. Nibio regner selvforsyningsgraden som 45% og regjeringens mål er 50%. Relativt sett er vi uansett et av landene med høyest import av matvarer.

Dette belyser viktigheten av nullvisjonen, som er omtalt sammen med de fem langsiktig utviklingsmålene. Det er stort utbyggingspress flere steder i fylket, og utbygging kan komme i strid med jordvern eller andre landbruksverdier.

Jordlova sier at dyrket mark ikke må brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon og at dyrkbar mark ikke må disponeres slik at den ikke blir egnet til jordbruksproduksjon i fremtiden. Dette er fulgt opp med et nasjonalt jordvernmål.

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet sier at omdisponering av dyrket jord skal minimeres, og arealplanleggingen skal bidra til å nå målet om redusert omdisponering av matjord i tråd med nasjonal jordvernstrategi. Videre heter det at jordvern bør være et overordnet hensyn i arealplanleggingen. I statlig planretningslinje for klima og energi stilles det tydelige krav til kunnskapsgrunnlag og at omdisponering så langt som mulig skal unngås. At jordvern skal være overordnet hensyn i arealplanleggingen kommer også frem i statlig planretningslinje for arealbruk og mobilitet. Her blir også forholdet til kulturlandskapet, beredskap og økosystemtjeneseter vektlagt.

For skogbruket gjelder i tillegg skogbruksloven. Den fremmer bærekraftig forvaltning av skogressursene, med sikte på blant annet verdiskaping og biologisk mangfold.

Regional plan for areal og mobilitet differensierer mellom dyrket og dyrkbar mark, beskriver definisjon og slår fast at dyrket mark skal ivaretas. Ved avveining av ulike hensyn bør behovet for å verne dyrket og dyrkbar mark, inklusive inneklemte arealer, tillegges avgjørende vekt. Dyrket mark verdsettes høyere enn dyrkbar mark. Omdisponering av dyrket og dyrkbar mark skal kun skje ved utbygging til høy samfunnsmessig nytte, og der utbygging ikke kan plasseres andre steder. Ved utbygging skal det stilles krav til at jorda benyttes til nydyrking eller forbedring av eksisterende dyrka mark. Ny nasjonal strategi for økologisk jordbruk har mål om at 10% av jordbruksarealet skal være økologisk innen 2032. I Østfold strekker vi oss etter denne målsettingen. Andelen økologisk jordbruksareal i Østfold var 7,3% i 2024.

Verdikjeder i landbruket omfatter alle leddene fra produksjon til forbruk av jordbruksvarer, og inkluderer leverandører av innsatsfaktorer, gårdsbruk, matindustri og distribusjon. Disse kjedene er viktige for verdiskaping og sysselsetting i Østfold. Den jordbruksbaserte verdikjeden er en av Norges mest komplette, noe som bidrar til en helhetlig utvikling av næringen. Samtidig har verdikjeden for jordbruk store muligheter til å utvikle seg videre og jordbruksnæringen må fortsette å bidra til den grønne omstillingen det norske samfunnet er i gang med.

Næringstype	Antall sysselsatte 2024
Jordbruk	1897
jordbruk	293
Næringsmiddelindustri	2989
Trelast og trevareindustri	269
Papir- og parivareindustri	922
Kjemisk industri	1348

Sysselsatt i Østfold, med ringvirkninger, 2024. Kilde: Kommuneprofilen

Produksjon 2025	Østfold	Hele landet	Andel (%)
Svinekjøtt (tonn)	9 654	131069,0	7,3 %
Kylling (tonn)	18 033,0	108 059,2	16,7 %
Annet fjørfe	4 219,9	7 701,8	54,8 %
Småfe (tonn)	100,8	21 852,3	0,5 %
Storfe (tonn)	1 663,6	81 995,6	2,0 %
Kumelk (liter)	21 574 692,0	1 365 438 396	1,6 %

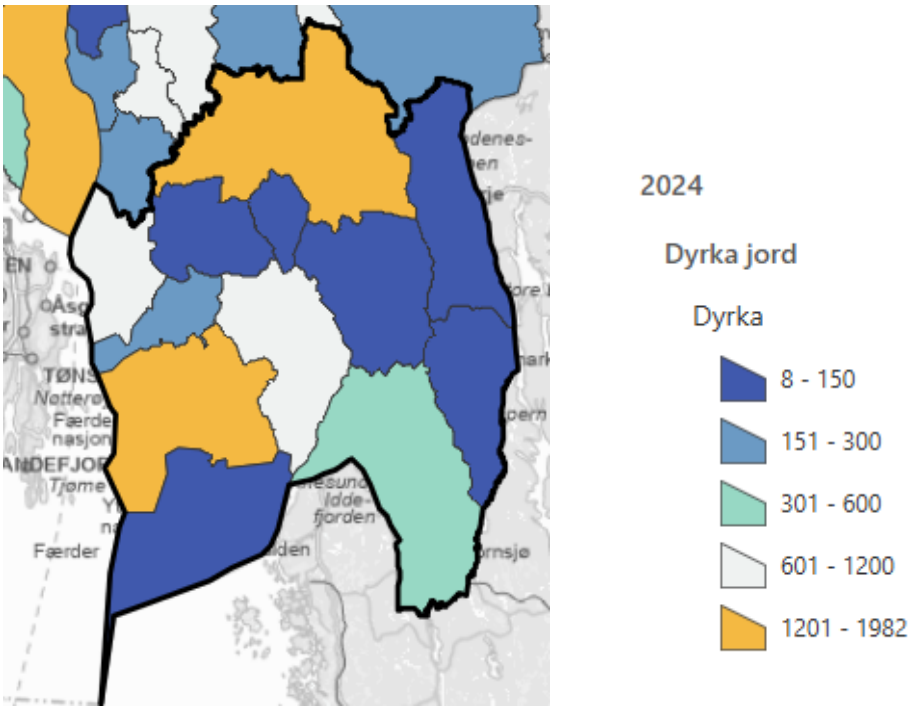
Østfolds produksjon av jordbruksprodukter. Kilde: Råvarestatistikk. Landbruksdirektoratet.

Utmarksarealene er av stor betydning for landbruket, og naturressursene gir grunnlag for blant annet skogsdrift, beite, jakt og fiske.

Landbruket spiller en viktig rolle for å ivareta kulturlandskapet. Skog, kulturlandskap og øvrige utmarksarealer utgjør videre viktige leveområder for mange ulike arter og er av stor betydning for friluftslivet. Balansert flerbruk er viktig for å ivareta både næringsgrunnlaget og de allmenne interessene i skog og annen utmark. Landbrukssektoren har direkte klimagassutslipp i vårt fylke og utslippene skyldes blant annet biologiske prosesser. Naturlig karbonopptak i skog og våtmark er

imidlertid av avgjørende betydning dersom klimamålene skal nås. Blant utfordringene er omdisponering av skogsarealer og drenering av våtmark, enten til annen bruk innen landbruket eller til utbyggingsformål.

Øverste diagram viser årlig omdisponering i kommunene Østfold i 2024. Nederste diagram er samlet omdisponering fra 2009 tom 2024.. Sumtallene til venstre er tall for 2024. (ABØ-analyse)



Figuren fra ABØ-analyse viser kommunevis omdisponering av dyrket mark i 2024. VertiGIS Studio Web

Deltema 3 Kystsone, sjø og vassdrag

Strategi 3.6. Styrke allmenne interesser i sjø, vassdrag og strandsone

Strategien innebærer å:

- Sikre natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og kystkultur i sjø, vassdrag og strandsone
- Sikre god vannkvalitet og godt vannmiljø
- Sikre eksisterende arealer til havner, farleder, kabler og annen infrastruktur
- Prioritere næringsarealer i og langs sjø og vassdrag til sjø- og vassdragsrelaterte næringer
- Unngå utbygging i den funksjonelle strandsonen og mudring og utfylling i sjø
- Samarbeide om helhetlig forvaltning av Oslofjorden på tvers av kommune- og fylkesgrenser

- Sikre at fysiske tiltak, herunder fritids-, bolig- og næringsformål, tar hensyn til sammenhengende naturområder og viktige friluftslivsområder og- ferdselsårer
- Sikre at forvalting av arealer til fritidsbolig gjøres skånsomt gjennom arealøkonomisering, og at det tas hensyn til landskap, natur og klima i planlegging og utbygging

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 7: I 2030 er inngrepsfrie og sammenhengende naturområder med avstand lik eller mer enn 500 m fra inngrep, med en buffersone på 500 meter, like store som i 2026,
delmål 8: Fylkets vassdrag, land-, og havområder er bevart, beskyttet og restaurert i tråd med naturavtalen og
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert.

Retningslinjer for kyst, strandsone og sjø

R6 Generelle retningslinjer

- Spredt utbygging bør unngås innenfor kystsoneavgrensningen som er fastsatt i regional plan.
- På fritidsboligeiendommer skal det ikke gis tillatelse til nybygg, eller utvidelse for varig opphold som innebærer at det blir mer enn én fritidsboenhet på én grunneiendom.
- Endring av arealformål avsatt til kyst-relaterte næringer og havner skal unngås. Ved eventuell endring skal allmenne interesser og offentlige formål prioriteres.
- Soner med høy biologisk produksjon, og verdifulle kulturminner og kulturmiljøer, vektlegges sterkt i forhold til friluftsliv og båtferdsel.
- Grøntdrag og restarealer skal som hovedregel bevares for å ivareta verdifulle kvaliteter knyttet til vannmiljø, biologisk mangfold, og landskapsøkologiske korridorer og landskapselementer.

R7 Sjøområdene (sone I)

- Sjøområdene vektlegges som biotoper.
- Det bør vises stor forsiktighet med å åpne for tiltak som medfører betydelige anlegg og/eller varige inngrep, som kan være til ulempe for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.
- Hekke-, yngle- og oppvekstområder for fisk/sjødyr skal ivaretas og sikres i kommuneplanens arealdel.
- Sjøområdene skal sikre naturgrunnlaget for fiske og annen høsting av fornybare naturressurser.
- Sjøarealene skal være en ressurs for transport, ferdsel med fritidsbåt og annen rekreasjon.
- Inngrep og utfylling i sjø skal unngås. Ved nødvendige infrastrukturtiltak av høy samfunnsnytte kan unntak vurderes.
- Arealbruk for havner, farleder, kabler og annen infrastruktur skal avklares i kommuneplanens arealdel. Nødvendige kabler og ledninger bør samles i egne traseer. Utvidelse av havnearealer skal begrunnes.
- Småbåthavner skal avklares i kommuneplanens arealdel. Eventuelle utvidelse skal skje i fellesanlegg, med septikmottak, avfallshåndtering og allment tilgjengelige utsettingsramper. Som hovedregel skal antall båtplasser ikke økes, og riving/sanering må

vurderes samtidig. Nye småbåthavner og enkeltbrygger tillates ikke. Eksisterende enkeltbrygger bør ikke utvides. Pålebrygger og sjøbumiljø som inngår i nasjonalt og regionalt viktige kulturmiljø bør bevares og vedlikeholdes slik de står. Brygger må vurderes opp mot muligheten for å nå målene i gjeldende vannforvaltningsplaner.

R8
Fastsetting av byggegrense langs sjø (sone II)

- Kartleggingen av funksjonell strandsone (SPR 6.5), som skal ligge til grunn for fastsettelse av ny byggegrense, gjøres offentlig senest ved offentlig ettersyn av arealplanen kartleggingen er utarbeidet for.

R9
Områder mellom byggegrense og 100 meters grense samt utvidet strandsone (verdifulle områder, mer enn 100 m fra sjøen, fastlagt ved kartlegging av funksjonell strandsone) (Sone III)

- Det skal være en svært restriktiv holdning til planlegging av nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger. Kommunene bør innføre bestemmelser for fritidsboliger i kommuneplanens arealdel innenfor en ramme på:
  - samlet bruksareal pr eiendom på 80 m2 BRA
  - mønehøyde, målt ut fra gjennomsnittlig planert terreng på 5,5 m.
  - fasadelengde mot sjøen på 12 meter
  - forbud mot frittliggende terrasser og opparbeidet uteplass eller gressplen som er til hinder/fortrengsel for allmennheten
- Kommunene bør vurdere bestemmelser med restriktiv holdning til vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger j.fr. SPR pkt. 8.5.
- Byggetiltak vurderes i forhold til bygningenes eksponering og beliggenhet.
- Det er ikke tillatt å utvide eksisterende atkomstveier, eller anlegge nye veier, parkeringsplasser eller gangstier, med mindre dette er hjemlet i reguleringsplan. Unntatt fra dette er turstier for allmennheten som ikke er i strid med andre hensyn bak disse retningslinjene.

R10
Område mellom 100 meters grense og kystsoneavgrensningen (sone IV)

- Kommunene bør innføre bestemmelser for fritidsboliger i kommuneplanens arealdel innenfor rammen på:
  - samlet bruksareal pr eiendom på 90 m2 BRA

Sonene retningslinjene henviser til er vist på figur nedenunder.
Retningslinjene i regionale planer for vannforvaltning gjelder også. Vannportalen

Retningslinjer for vann og vassdrag

R11
Generelle retningslinjer

- Vann og vassdrag skal vektlegges som biotoper.

- Grøntdrag og restarealer skal som hovedregel bevares for å ivareta verdifulle kvaliteter knyttet til vannmiljø, biologisk mangfold og landskapsøkologiske korridorer og landskapselementer.
- Det bør vises stor forsiktighet med å åpne for tiltak som medfører betydelige anlegg og/eller varige inngrep, som kan være til ulempe for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.
- Hekke-, yngle- og oppvekstområder for fugl/fisk/dyr skal ivaretas og sikres i kommuneplanens arealdel.
- Naturgrunnlaget for fiske og annen høsting av fornybare naturressurser skal sikres.
- Vann- og vassdragsarealene skal være en ressurs for transport, ferdsel med fritidsbåt og annen rekreasjon.
- Inngrep og utfylling i vann og vassdrag skal unngås. Ved nødvendige infrastrukturtiltak av høy samfunnsnytte kan unntak vurderes.
- Småbåthavner skal avklares i kommuneplanens arealdel. Utvidelse av eksisterende småbåthavner bør skje i fellesanlegg, med septikmottak, avfallshåndtering og allment tilgjengelige utsettingsramper.
- Småbåthavner og brygger må vurderes opp mot muligheten for å nå målene i gjeldende vannforvaltningsplaner, og vurderes opp mot retningslinjene i disse planene.
- For de vernede vassdragene må arealbruken på land samt småbåtanlegg og brygger vurderes i forhold til soneinndelingen i vassdraget og tilpasses dette.

R12
I 100 metersbeltet langs vann og vassdrag

- Spredt utbygging bør unngås innenfor 100- metersbeltet.
- Det skal ikke gis tillatelse til nybygg eller utvidelse for varig opphold som innebærer at det blir mer enn én fritidsboligenhet på én grunneiendom.
- Alle byggetiltak skal vurderes i forhold til bygningenes eksponering og beliggenhet.
- Kommunene bør innføre bestemmelser for fritidsboliger i kommuneplanens arealdel innenfor en ramme på:
  - samlet bruksareal pr eiendom på 80 m2 BRA.
  - forbud mot oppføring av frittliggende terrasser og opparbeidet uteplass eller gressplen som er til hinder/fortrengsel for allmennheten
- Terrenginngrep skal minimeres. Sprengning og skjæring i fjell er ikke tillatt på arealer som har betydning for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.
- Det er ikke tillatt å utvide eksisterende atkomstveier, eller anlegge nye veier, parkeringsplasser eller gangstier, med mindre dette er hjemlet i reguleringsplan. Unntatt fra dette er turstier for allmennheten som ikke er i strid med de hensyn disse retningslinjene skal ivareta.

Retningslinjene i regionale planer for vannforvaltning gjelder også. Vannportalen

Hvorfor gjør vi dette?

De allmenne interessene i og langs sjø og vassdrag er store og favner vidt; fra naturmangfold, friluftsliv, rekreasjon, kulturminner og kulturmiljøer til naturgoder som rent drikke- og

badevann. De fleste byer, tettsteder og bosteder ligger nær sjø og vassdrag, som er attraktive områder og viktige ferdselsårer Dette har over tid ført til at strandsonen gradvis har blitt nedbygd og at tilgangen mange steder er sterkt begrenset. Trenden med den gradvise nedbyggingen i strandsonen skal snus. Langs vann og vassdrag er ikke trenden like sterk. Her handler det om å ligge i forkant og forhindre en tilsvarende utvikling. Planen skal legge til rette for en forbedring av de allmenne interessene.

Menneskelig aktivitet i og nær vannet har ført til forurensning og inngrep som forverrer miljøtilstanden i sjø og vassdrag. Presset er spesielt stort rundt Oslofjorden. Blant annet er fisk som kommer for å gyte i kystsonen avhengig av gode oppvekstområder for yngel, som for eksempel ålegrasenger. Hver for seg behøver ikke nye tiltak å ha stor effekt, men summen av tiltak kan få store negative konsekvenser for bestanden av fisk og andre arter. Dette må hensyntas i planlegging. De regionale planene for vannforvaltning har bindende miljømål for alt vann. Miljømålene er førende for all ny aktivitet og planlegging som kan påvirke tilstanden i vassdrag, sjø og grunnvann. Videre har regjeringens tiltaksplan for Oslofjorden mål om å fremme et aktivt friluftsliv og ivareta naturmangfoldet i fjorden, i tillegg til at fjorden skal oppnå god miljøtilstand. For å nå målene må forvaltning av strandsone og sjø ses i sammenheng og på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Kommunene skal bruke sin myndighet gjennom plan- og bygningsloven til å forbedre allmennhetens tilgang til strandsonen langs sjø og vassdrag.

I Østfold er 8709 daa planlagte utbyggingsformål i konflikt med viktige friluftslivsområder. Av disse er 2222 daa til fremtidige fritidsboliger, og hovedandelen av disse ligger i strandsonen langs sjø og vassdrag. Dette synliggjør behovet for en gjennomgang av eldre planer gjennom planvask.

Sjø, kyst og strandsone

Østfoldkysten skal nyttes som en kilde til verdiskaping i et bærekraftig perspektiv. Sjøbasert næring må utvikles sammen med opplevelsesnæring innenfor rammene i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonene langs sjøen (SPR-S), og mål om at Østfoldkysten skal forvaltes gjennom bruk og vern i et bærekraftig perspektiv. Kysten skal nyttes som områder for opplevelse og reiseliv, friluftsliv, båtliv, fritidsboliger, helårsboliger, næring og transport, samtidig som kystens spesielle landskaps-, natur-, og kulturverdier bevares. Rekreasjonsverdier, naturverdier og kulturminneverdier skal forvaltes som ressurser av nasjonal betydning, til beste for befolkningen i dag og i fremtiden. Disse hensynene skal tillegges avgjørende betydning i all forvaltning og planlegging.

Planleggingen må legge til rette for å opprettholde og videreutvikle fiskerinæringen innenfor en miljømessig bærekraftig ramme. Næringer i sjø må vurderes i forhold til verdier og hensyn. Tiltak som ikke er konsesjonspliktige må reguleres og vurderes mot «Forskrift om konsekvens-utredninger». De nasjonale fiskerireglene med nullfiskeområdene (01.01.2026) og redskapsbegrensninger for henholdsvis fritidsfiske (01.10.2025) yrkesfiske (01.01.2026) gjelder i tillegg til regional plan.

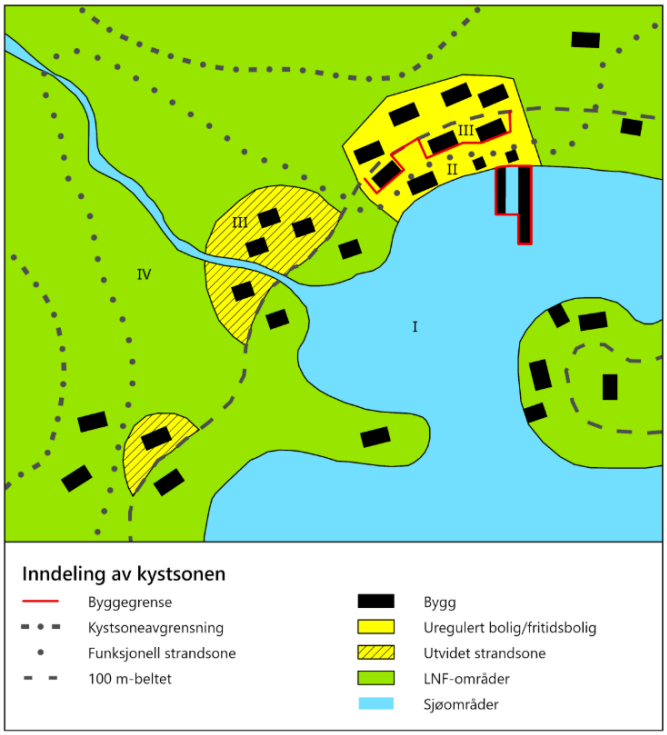
Kystsonen og vassdragsområdene skal forvaltes helhetlig og langsiktig. Det er behov for overordnede løsninger på tvers av kommunegrensene, og at utviklingen skjer gjennom planlegging og ikke gjennom enkeltvise dispensasjoner. Utviklingen må ses i sammenheng med målet om god miljøtilstand i vann.

- Soneinndeling langs Oslofjorden

For å tilpasse virkemidlene til de ulike sonene innenfor kystsoneavgrensningen, deler vi kystsonen inn i følgende soner:

I. Sjø
II. Områder mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssone) (det er ikke retningslinjer i denne planen til denne sonen)
III. Områder mellom byggegrense og 100 meters grense samt områder med karet lagt verdi i kartleggingen av funksjonell strandsone
IV. Områder mellom 100 meters grensen og kystsoneavgrensningen

Begrepene er tilpasset Statlige planretningslinjer, hvor 100 m beltet = strandsone. Begrepet «strandsone» har med andre ord et annet meningsinnhold enn i den regionale kystsoneplanen for Østfold som har vært gjeldende siden 2006.



I - Sjø
II - Område mellom sjø og byggegrense
III - Område mellom byggegrense og 100 m-beltet samt utvidet strandsone
IV - Område mellom 100 m-beltet og kystsoneavgrensningen

<u>Strandsone</u> Med strandsone menes 100-metersbeltet langs sjøen, målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.
<u>Funksjonell strandsone</u> Den funksjonelle strandsonen er den sonen på land som står i innbyrdes samspill med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Den funksjonelle strandsonen følger ikke en fast avstand fra sjøen. Sonen kan være smalere eller bredere enn 100 meter, avhengig av landskap, naturverdier og menneskelig bruk.

- **Byggeforbud**

Byggeforbudet i pbl. § 1-8 gjelder de tiltak som fremgår av pbl. § 1-6, med unntak av fasadeendringer. Dette innebærer at det i 100-metersbeltet langs sjøen ikke er tillatt å iverksette oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, terrenginngrep eller opprettelse og endring av eiendom. Byggeforbudet gjelder også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder også for eldre planer uten fastsatt byggegrense. Dersom kommunen har åpnet for utbygging og fastsatt byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, gjelder ikke lovens byggeforbud.
SPR-S sier at byggeforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt i planleggingen. Dispensasjoner skal unngås.

Kystkommunene i Østfold tilhører den strengeste kategorien i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR S). Den regionale planen skal bidra til å klargjøre hva SPR-S betyr for Østfold for å skape forutsigbarhet og for å sikre likhetsprinsippet og en helhetlig forvaltning av nasjonale og regionale interesser på tvers av kommunegrensene.

Lovens krav om reguleringsplan for tiltak som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, slår ikke kun inn for *større* tiltak, men også for tiltak der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre. Det er lite som skal til før et plankrav slår inn i en sone med byggeforbud, med så sterke nasjonale og regionale interesser som er i strandsonen. Det er etter PBL ikke adgang til å dispensere fra plankravet for tiltak som fanges opp av KU-forskriften.

- **Byggegrense**

Statlig planretningslinje for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR S) stiller krav om kartlegging av verdier dersom kommunene skal sette en annen byggegrense enn 100 meter. Om byggegrense mot sjø i kommuneplanen eller i reguleringsplaner ikke kan fastsettes på grunnlag av en konkret vurdering av den funksjonelle strandsonen (se faktaboks under), bør det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelde.

Det er dette denne planen kaller kartlegging av den funksjonelle strandsonen. Der den funksjonelle strandsonen er smalere enn 100 m danner den, sammen med annet kunnskapsgrunnlag, grunnlag for vurdering av fastsetting av alternativ byggegrense. Der kartleggingen bidrar til å identifisere verdier, for eksempel våtmarksområder, som går lengre inn over land enn 100 meter, skal kartleggingen være utgangspunkt for fastsetting av egnede formål og hensynssoner med bestemmelser og retningslinjer med utgangspunkt i rammene i sone III i denne planen (se skissen under).

Utredning og planlegging bør skje helhetlig langs Østfoldkysten. Kystsoneavgrensningen, fastsatt gjennom rikspolitisk retningslinje i 1993, er lagt inn på det regionale plankartet, som en ytre avgrensning av Østfolds kystlandskap. Avgrensningen er også naturlig plangrense for kommunenes eventuelle tematiske kystsoneplaner.

- **Natur**

Statlig planretningslinje vektlegger at det skal tas særlig hensyn til natur i strandsonen (SPR S). Planretningslinjen gjelder for landarealene, men er tydelig på at planleggingen bør skje helhetlig slik at der blir god sammenheng mellom arealbruken i strandsonen, i sjøen og på landområdene bak 100 meters beltet. For å ivareta naturhensynene er retningslinjer for sjøarealene, soneinndelingen på land, samt krav om kartlegging av funksjonell strandsone (gjennom SPR S) vesentlig. Sistnevnte blant annet som kunnskapsunderlag for fastsetting av arealformål og bestemmelser i kommuneplanen for å sikre helhetlige blå-/grønne strukturer. For strandsonen vil retningslinjer og tiltak knyttet til tema natur virke sammen med retningslinjer i vannforvaltningsplanene.

- Fritidsbebyggelse

SPR-S slår fast at det skal være en svært restriktiv holdning til planlegging av nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger. Den gir føringer om at kommunene bør innføre bestemmelser i kommuneplanen for maksimal størrelse på bygninger og eventuell utvidelse av fritidsboliger i strandsonen. I denne regionale planen videreføres føringene for fritidsbebyggelse som har vært gjeldende for Østfoldkysten gjennom regional kystsoneplan sidden 2006. Disse er tilpasset statlige planretningslinjers restriktive holdning til vesentlige utvidelse av fritidsboliger.

For å skape forutsigbarhet og likhet i forvaltningen på tvers av kommunegrensene videreføres rammer for fritidsboligene og forhold til terrenginngrep fra gjeldende regionale plan. Retningslinjene er differensiert ut fra sonene på prinsippskissen over.

Begreper: Uthus og anneks

«Anneks» og «uthus» er ikke definerte i plan- og bygningsregelverket. I et brev av 3. juli 2020 (sak 20/2798) uttaler likevel departementet at: *«Plan- og bygningslovgivningen har ingen definisjon av «anneks». Et anneks vil ofte være en frittliggende bygning i tilknytning til en bolig eller en hytte. Et anneks er som regel beregnet på beboelse, og kan i så fall brukes til overnatting. Dersom bygningen inneholder alle hovedfunksjoner, det vil si både stue/soverom, kjøkken og wc/bad regnes den imidlertid ikke som et anneks, men som en egen boenhet. Det betyr at bygningen fortsatt kan anses som et anneks dersom den enten har kjøkken eller bad i tillegg til overnattingsmulighet.»*

I henhold til bygningstypene i matrikkelen er fritidsbolig bygningstype 161 og anneks knyttet til fritidsbolig er bygningstype 182.

- Terreng og landskap

Terrenginngrep omfattes av byggeforbudet i sonen mellom sjøen og byggegrensen. SPR-S sier at terrenginngrep ikke skal tillates på arealer som har betydning for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Utbygging av veger, annen infrastruktur og tomteopparbeiding skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mulig. Samlet sett skal det ved all utbygging innenfor 100-metersbeltet legges vekt på løsninger som bedrer eksisterende landskapssituasjon og allmenn tilgang til sjøen. Denne regionale planen legger vekt på å minimere terrenginngrep i sonen mellom byggegrense og 100 meters beltet, og har særlig oppmerksomhet på de varige tiltakene som sprengning og skjæring.

- Brygger

Brygger omfattes av byggeforbudet etter plan- og bygningsloven. Denne regionale planen legger vekt på at brygger skal vurderes gjennom helhetlig og langsiktig planlegging. Samling i større fellesanlegg, med septikmottak, avfallshåndtering og allment tilgjengelige utsettingsramper er å foretrekke. Dette må, gjennom plan, avveies mot hensynet til landskap, kulturmiljø, friluftsinteresser og naturverdier, bløtbunnsområder og vannmiljø mm.

- Friluftsliv

Grunnlaget for allmenn rekreasjon i strandsonen skal trygges og utvikles videre. Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel, strandopphold og bading, bør trygges og forbedres. Det bør legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes og å oppholde seg langs sjøen. Disse hensynene skal vektlegges sterkt når kommunen vurderer å godkjenne videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer. Det bør legges vekt på tilgjengelighet til strandsonen for allmennheten ved å avsette areal til kyststi, friluftsområde, badeplasser eller lignende.

- Blå-/grønne næringer

Næringer i sjø må vurderes i forhold til nasjonale, regionale og lokale verdier og hensyn. Avveining av hensyn bør skje gjennom arealplan, som kystsoneplan eller kommuneplanens arealdel. Tiltak som ikke er konsesjonspliktige må reguleres og vurderes mot «Forskrift om konsekvensutredninger». For veiledning knyttet til fiskeri og akvakultur se Søk | Fiskeridirektoratet

Vann og vassdrag

Langs vann og vassdragene skal det legges vekt på en helhetlig og langsiktig forvaltning. I 100-metersbeltet langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser (PBL § 1-8).

Vann- og vassdragsområdene i Østfold er attraktive områder for utvikling til bolig og fritidsbolig. Samtidig nyttes områdene til produksjon av mat og trevirke og gir allmennheten attraktive friluftslivsområder. Natur og biologisk mangfold er under press, og kantsoner, våtmarker har viktige funksjoner i forhold til erosjon, vannkvalitet og leveområder for fisk.

Det er ikke noe generelt forbud mot å bygge i strandsonen langs vassdrag, men i henhold til PBL har kommunene en plikt til å vurdere å fastsette byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinteresser langs vassdragene. Kommunene har med andre ord anledning til å differensiere forvaltningen ut fra vassdragets betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinteresser eller vassdragets kapasitet. Kommunene skal vurdere å fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak ikke skal være tillatt. Til grunn for en slik differensiering må det ligge et konkret kunnskapsgrunnlag. Dette bør følge med arealplanen ut på høring.

For å sikre langsiktig og bærekraftig forvaltning av vann og vassdrag og forutsigbarhet, helhetlig tilnærming og likhet mellom kommunene, er det i denne regionale planen rammer for utvikling av fritidsboligene i 100 meters beltet og ivaretakelse av de blå-/grønne verdiene. Det er i denne sonen loven krever at det tas særlige hensyn til de allmenne interesser. Samtidig er arealforvaltningen i denne sonen av særlig betydning for måloppnåelse i vannforvaltningsplanene.

Retningslinjer og tiltak knyttet til tema natur virker sammen med retningslinjer i vannforvaltningsplanene.

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet sier at fortettingspotensialet i fritidsboligområder skal kartlegges og utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende fritidsboligområder og utbygging i nye områder.

Østfold har også vernede vassdrag. Hensikten til Verneplan for vassdrag er å sikre helhetlige nedbørsfelt med sin dynamikk og variasjon fra fjell til fjord. Vernet gjelder først og fremst mot kraftutbygging, men verneverdiene skal også tas hensyn til ved andre inngrep. Følgende vassdrag i Østfold er omfattet av verneplanen: Enningdalselva, Haldenvassdraget (Tista) og Mossevassdraget. Disse er sikret gjennom Rikspolitisk retningslinje for vernede vassdrag. Retningslinjene peker på at arealplanleggingen særlig må legge vekt på å ivareta verdiene som er knyttet til vassdragenes nærområder og at forvaltningen må være differensiert fordi ulike deler av vassdragene har forskjeller i verneverdier og arealtilstand. Vannstrengen er inndelt i 3 ulike klasser etter registrerte verneverdier og arealtilstand. Arealforvaltningen i og langs vassdrag er viktig for å nå målene i de regionale vannforvaltningsplanene.

Generelt om veier i landbruket

Retningslinjene regional plan for areal og mobilitet om ny veier (R9 og R12) er ikke myntet på nødvendig drifts-veier i landbruket.

Generelt gjelder at kommunene (etter PBL § 12-1) kan kreve regulering for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan får vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dette ut fra en konkret vurdering i hver sak. Kommunene kan også ta inn bestemmelser i sin KPA, med plankrav for bygging av skogsbilveier i områder avsatt til LNF-formål. Reguleringsplan er imidlertid ikke en forutsetning for å gi tillatelse etter landbruksforskriften. Med utgangspunkt i de hensyn og verdier, som alle deltema under tema 2 i den regionale planen synliggjør, oppfordres kommunene til å vurdere styringsverktøy også for veier i landbruket gjennom sin kommuneplanlegging.

Deltema 4 Kulturminner og kulturmiljø

Strategi 3.7: Bevare og bruke kulturminner og kulturmiljøer/-landskap som ressurs

Strategien innebærer å:

- Bevare, integrere og bruke, på en bærekraftig måte, et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer/-landskap i verdiskaping og fremheve kulturminner som en ressurs i stedsutviklingen
- Sikre kulturminnenes egenverdi som kilde til fortidig liv, samfunnsutvikling og materiell kultur
- Styrke fylkeskommunens rådgivnings- og veiledningsansvar innenfor kulturarv.
- Styrke formidling og kunnskap om kulturminner og kulturmiljøers/-landskapers verdi

- Øke bevisstheten om bevaring av kulturminner og kulturmiljøer/-landskap som viktig element i sirkulærøkonomi og ressurseffektivitet.
- Styrke samspillet mellom et levende kulturliv og kulturminner, for å sikre bevaring, utvikling og tilgjengeliggjøring av kulturarven
- Tilgjengeliggjøre flere kulturminner og kulturmiljøer/-landskap for flest mulig.
- Synliggjøre kulturminner og kulturmiljøers/-landskaps betydning for verdiskapning, gjennom tverrfaglig samarbeid for å aktualisere kulturminner; som med folkehelse, friluftsliv, frivillighet, museer, reiseliv, næringsliv, planlegging, eiendomsutvikling, undervisning m.fl.
- Sikre godt samspill mellom utbyggingsprosjekter og gammel bebyggelse og kulturmiljøer/-landskap
- Formidle kulturminner og kulturmiljøers/-landskaps verdi og at de inngår i en økonomisk, miljømessig, sosial og kulturell verdiskaping.
- Løfte fram at verneverdige bygningsmiljøer innebærer verdiskaping og øker bomiljøers økonomiske verdi. (Europa Nostra 2015)

Strategien bidrar til å nå:
delmål 3: For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfold redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper og
delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert.

Retningslinjer

R13
I arealplaner som berører nasjonalt og regionalt viktige kulturminner og kulturmiljøer/ kulturlandskap, og hvor det legges opp til transformasjon eller fortetting som får betydning for disse, skal det tidlig i planprosessen, utarbeides en kulturhistorisk stedsanalyse.
For kommuner som ikke har kulturminneplaner bør kommunen vurdere krav om kulturhistorisk stedsanalyse for arealplaner som berører lokalt viktige kulturminner og kulturmiljøer.
I begge tilfeller skal analysen tilpasses planens kompleksitet.

R14
Kjente nasjonalt og regionalt viktige etterreformatoriske kulturminner og kulturmiljø (temakart nasjonalt og regionalt viktige kulturmiljøer og kulturlandskap) skal sikres i kommuneplanens arealdel. De registrerte nasjonale kulturmiljøene (tidligere NB!-registeret og KULA) og utvalgte kulturlandskap, bør legges inn som hensynssoner med tilhørende retningslinjer/bestemmelser i arealplaner.

Hvorfor gjør vi dette?

Det er behov for større oppmerksomhet rundt, og kunnskap om, kulturminner og kulturmiljøers/-landskapets verdi som kilde til vår felles historie. Kulturminner, kulturmiljøer og landskap er viktige fellesgoder for nasjonen, regionen og lokalsamfunnene. De har også en egenverdi, og er kilde til våre forgjengeres liv og virke. De gir opplevelser og mulighet for næringsutvikling, og er en

ressurs for verdiskaping og samfunnsutvikling. Kulturminner er en ikke-fornybar ressurs som må forvaltes på en ansvarlig måte på vegne av våre etterkommere. Regional plan for areal og mobilitet bidrar med kunnskap til kommunens areal- og kulturminneforvaltning og konkretiserer de statlige planretningslinjenes krav blant annet til kunnskapsgrunnlag, hva vi mener er de nasjonalt og regionalt viktige kulturmiljøene-/landskapene og hvordan hensynene skal ivaretas i planprosessene.

God offentlig forvaltning må sikres slik at man motvirker tap og ødeleggelse av kulturminner, og sikrer god balanse mellom bruk og vern slik at de ivaretas for framtidige generasjoner.

I Stortingsmelding nr 6 er et av de nasjonale målene at kulturmiljø/-landskap skal bidra til en bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging. Kulturminner bør bli en integrert del av samfunnsutviklingen, slik at de kan oppleves og verdsettes av både nåværende og fremtidige generasjoner.

Krav til at estetiske hensyn blir ivaretatt i planleggingen fremkommer i plan- og bygningslovens formålsparagraf. Loven stiller også krav om å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltak eller plan, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres.

I Kulturminneloven er formålet uttrykt slik: *Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.* I tillegg er lovens forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner vesentlig.

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (SPR AM) sier at planleggingen skal vurdere hvordan kulturmiljø kan ivaretas og brukes som ressurs i by- og stedsutvikling. Det skal vurderes hvordan arealbruksendringer vil påvirke kulturmiljø og landskap. I Østfold søker vi følge opp dette med gode bestemmelser i arealplanene. Bestemmelsene skal blant annet sikre godt samspill mellom gammel og ny bebyggelse.

Videre heter det i SPR AM at byer og steders særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk skal ivaretas. I planleggingen skal det ved fortetting, transformasjon og utvikling av nye områder legges vekt på stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet. I Østfold finnes en rekke kulturminner og kulturmiljøer som utgjør viktige historiske spor fra tettstedenes fremvekst, og som representerer stedets tidsdybde og utvikling. Disse skal bevares og integreres i planleggingen, slik at de kan bidra til identitet, opplevelse, variasjon og attraksjon. Det kan eksempelvis være bygninger og anlegg i tilknytning til jernbanestasjonene; som forretningsgårder, boligbebyggelse, møller, meieri, skysstasjoner, hotell, hager og parker, veier, strukturer, m.m.

Dokumentasjon og vurdering av kjente kulturminner og kulturmiljø/-landskap skal gjøres på et tidlig stadium, fortrinnsvis som grunnlag for kommuneplanene. Intensjonen er å sikre at tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag er på plass før beslutninger tas. Krav om og innholdet i en stedsanalyse skal stå i forhold til hva som er beslutningsrelevant i enhver sak. Analysen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig for å ta stilling. Verdt å merke at SPR AM stiller krav til oppdatert kunnskapsgrunnlag for relevante fagtema og alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn.

Målet er at alle kommuner skal ha en kulturmiljøplan som fungerer som et verktøy for den lokale kulturminneforvaltningen. Kulturmiljøplanen skal hindre tap av kulturminner og sikre at kulturarven brukes som en ressurs i samfunnsutviklingen. Retningslinjene i denne planen anbefaler at de kommuner som ikke har en kulturminneplan bør vurdere stedsanalyser der det jobbes med transformasjon og fortetting som berører lokalt viktige kulturminner og kulturmiljøer.

Temakart for kulturlandskap og kulturmiljøer bygger på kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet til fylkesplanens Østfold mot 2050, Datagrunnlag til Fylkesplanens arealstrategi. Jordressursene, verdifulle kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer, grøntområder, friluftsliv og biomangfold. Fylkesmannen i Østfold, Grønn blokk, Østfold fylkeskommune, seksjon for kulturminner. Juli 2007 og Kulturminneplan for Østfold med handlingsprogram (2010).

I forbindelse med fylkesplanens arealstrategi ble det i 2008 utpekt en rekke særlig verdifulle kulturmiljøer i Østfold. Ved vurderingen ble det valgt ut kulturmiljøer som er representative for fylkets egenart, og/eller er av nasjonal betydning: herregårdene og herregårdslandskapet, det store antall middelalderkirker og automatisk fredede kulturminner, festningsanlegg og teknisk-industrielle kulturminner. Ikke alle kommunene i Østfold er representert i denne utvelgelsen. Temakartet viser både selve kulturmiljøene og enkelte sammenknyttende landskapsstrukturer som er viktige for forståelsen og opplevelsen av dem. For at utvelgelsen skulle kunne etterprøves, ble det satt opp et sett kriterier:

- Stort antall kulturminner (gjerne fra flere perioder)
- Sammenheng mellom kulturminner og landskapsformer
- Sammenheng mellom kulturminner og kulturlandskap
- Avgrenset område, landskapsrom eller strekning av en viss størrelse
- Representativt for fylkets egenart eller av nasjonal betydning
- Flere verdifulle kulturminner samlet
- Visuell opplevelse av det historiske landskapet

I temakartet er det faktaark knyttet til hvert kulturlandskap, kulturmiljø og landskapsområde som binder kulturmiljøet sammen. Disse er tilgjengelige ved klikk i temakartet.

Etter utarbeidelsen av temakartene er Oversikt over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse - Riksantikvaren utarbeidet. Disse gjelder ved siden av hverandre frem til de regionale temakartene er revidert.

Kulturminner og kulturmiljøer/-landskap er viktige bidrag i utviklingen av attraktive steder og gir identitet, særpreg og kvalitet. Verneverdige bygningsmiljøer bør integreres i utviklingen på en god måte. Det bør fokuseres på hvordan de kan bidra til kvalitet i stedsutviklingen. Selv om det skal være høy utnyttelse i tiknytning til kollektivknutepunkt og tettsteder framgår det i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging at det i planleggingen skal tas hensyn til overordnet grønnstruktur, forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter.

Fortetting og transformasjon er viktige grep for en bærekraftig utvikling, men bør ikke skje på bekostning av viktige kulturmiljø/-landskapshensyn. Ved å oppgradere og endre bruk av eksisterende bygninger, ligger det også muligheter for mindre avfall, og å redusere energiforbruket. Tall fra International Energy Agency fra 2013 viser at byggesektoren står for om lag 40 prosent av det globale energiforbruket, og om lag 30 prosent av det globale klimagassutslippet (SINTEF 2019). Byggevarene utgjør over 80 prosent av sektorens

utslipp. Rehabilitering og gjenbruk av bygninger har også et klimaperspektiv. I statlige planretningslinjer for klima og energi heter det at kommunene skal vurdere og ha dialog med utbyggere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger. Dette med utgangspunkt i at slike løsninger samlet sett er mer effektive for å redusere klimagassutslipp og bruk av ressurser enn riving. Utbyggere, eiendomsutviklere og private eiere bør også bevisstgjøres om tradisjonshåndverk og robusthet overfor klimaendringer.

SPR AM sier at det bør vurderes hvordan bevaring og ombruk av verneverdige bygninger kan gi klima- og miljøgevinster. Muligheter for gjenbruk av bygninger og fellesskapsløsninger skal vurderes. Vi viser til Riksantikvarens veileder Ny veileder om unntak fra krav i TEK17 - Riksantikvaren

Det er behov for å øke antall håndverkere med kompetanse på tradisjonshåndverk, ved opplæring av eksisterende håndverkere og rekruttering av nye. Tradisjonshåndverk bør introduseres i skoleverket, spesielt ungdomsskole og videregående skole. Rådgivningstjenesten for eiere av verneverdige bygninger, med hensyn til vedlikehold, istandsetting og ny bruk bør styrkes gjennom formidlingstiltak og kurs.

Det er nødvendig med ulike formidlingstiltak knyttet til kulturarv. Kulturminner skal være tilgjengelige for alle, både fysisk og digitalt. Kultur- og naturarven er i dag Norges viktigste reiselivsprodukt. Det er stort potensial for bærekraftig anvendelse av kulturminner. De bidrar til attraktive steder som kan gi besøkende unike opplevelser.

Aktiv og bærekraftig bruk av kulturarven kan øke stedstilhørigheten og skape trivsel, også for innbyggere som ikke er spesielt opptatt av kulturminner i seg selv. Økt samarbeid kan benyttes for å se friluftsliv og kulturarv i sammenheng gjennom eksempelvis turstier, skilting og universell utforming. Ved å koble friluftsliv og kulturarv kan kulturminner brukes som opplevelsesverdi og turmål, og bidra til å fremme bedre folkehelse.

Det bør løftes fram at verneverdige bygningsmiljøer innebærer verdiskaping og øker bomiljøers økonomiske verdi. Undersøkelser viser at boliger i verneverdige miljøer, eller med beliggenhet ved verneverdige miljøer, har høyere økonomisk verdi enn andre boliger. (Europa Nostra 2015 og Menon Economics 2017)

Deltema 5 Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet

Strategi 3.8: Legge til rette for økt fysisk aktivitet i hverdagen

Strategien innebærer å:

- Utvikle og tilrettelegge for aktivitets- og helsefremmende nærmiljøer med varierte aktivitetsmuligheter
- Sikre at alle har tilgang til uavhengig av funksjonsevne og livssituasjon
- Lokalisere og utvikle anlegg for idrett og fysisk aktivitet som begrenser miljøbelastning og transportbehov

- Stimulere til sambruk og flerbruk av anlegg og aktivitetsområder
- Ivareta sammenhengende friluftslivsområder og ferdselsårer
- Legge til rette for at flere kan gå og sykle til daglige gjøremål

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert.

Strategien må leses i sammenheng med strategi 1.9 i regional plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

Retningslinjer

R15
Friluftsområder og ferdselsårer skal ivaretas i arealplaner. Idrettsanlegg og aktivitetsanlegg lokaliseres slik at de kan nås ved hjelp av gåing, sykling og bruk av kollektivtransport, og bør tilrettelegges for organiserte og egenorganiserte aktiviteter. Sambruk og samlokalisering med skoler og eksisterende anlegg bør være førende for utvikling av idrettsanlegg og aktivitetsområder.

Hvorfor gjør vi dette?

En hverdag med mulighet for aktivitet og tilgang til natur er en forutsetning for god folkehelse. Dette kan oppnås ved å sikre flest mulig nærhet til natur og aktivitetsarenaer i nærmiljøet. Dette bidrar til et bærekraftig samfunn. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet slår fast at det skal tas hensyn til viktig arealer for friluftsliv. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen vektlegger at det skal tas særlig hensyn til friluftsliv, og at grunnlaget for allmenn rekreasjon skal trygges og utvikles.

Regionalt viktige friluftsområder er vist på eget temakart, med ruter (blant annet kyststi), utfartsområder og friluftslivsområder. Temakartet er med på å vise det som må tas med i forståelsen av "viktige arealer for friluftsliv".

Alle kommuner bør ha friluftsområder / rekreasjonsarealer som er utformet i tråd med prinsippene om universell utforming, og som kan benyttes av alle.

Mange i Østfold driver egenorganisert trening og friluftsliv. Egenorganisert aktivitet utføres på treningsstudio, nærmiljøanlegg, ute i løypetraseer, på gang- og sykkelveier og turstier. Nærmiljøanlegg og treningsparker er et ganske nytt tilbud i Østfold. Slike anlegg har stor verdi i lokalmiljøene og det bør etableres flere slike i Østfold. Samtidig er det viktig at nærturområder og sammenhengende natur- og friluftslivsområder bevares som en viktig premissleverandør for aktivitet og opplevelser også i fremtiden. Ved noen tilfeller må tilrettelegging for friluftsliv vurderes opp mot bevaring av natur- og kulturverdier, dyrka mark og andre viktige hensyn.

I distriktene er det ofte begrenset tilbud av anlegg og arenaer for aktivitet. Samtidig er tilgangen på kollektivtransport begrenset. I byene er det motsatt ved at det er knapphet på arealer og mange brukere per tilbud og anlegg. Det må derfor arbeides systematisk for å sikre gode tilbud uavhengig av hvor man bor. Det er en målsetting at alle som bor i Østfold skal ha mulighet til å utøve en aktivitet ut fra egne interesser, fysiske og sosiale forutsetninger, livssituasjon og ressurser. Videre er det slik at anlegg for fysisk aktivitet fungerer som sosiale møteplasser i nærområdene. Derfor vil det være formålstjenlig med høyere grad av sambruk av skolebygg og idrettsanlegg. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge i planleggingen må følges opp for å sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov. Barn og unge skal sikres de tilbud og muligheter som samlet kan gi den enkelte utfordringer og en meningsfylt oppvekst uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn

Østfold skårer dårlig på mange folkehelseindikatorer sammenlignet med andre fylker. Dette kommer blant annet klart frem i folkehelseprofilene som utarbeides av Folkehelseinstituttet. Årsakene er komplekse. Andelen i aldergruppen 16-79 år som er lite fysisk aktive, er litt høyere i Østfold enn landsgjennomsnittet (Østfold fylkeskommune 2019). Økt satsning på deltakelse i frivillige organisasjoner og tilrettelegging for fysisk aktivitet kan være ett virkemiddel for å endre dette.

Kommunene og Viken idrettskrets er viktige premissleverandører for arbeidet med å tilrettelegge for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. Økt kunnskap og erfaringsdeling om god anleggsutvikling er viktig. Klare lokaliseringsretningslinjer for arealplanleggingen, som blant annet stiller krav til nærhet til kollektivknutepunkt er nødvendig. Samarbeid mellom myndigheter, organisasjoner og lokalsamfunn bør være førende for videre arbeid. Før etablering av større spesialanlegg innen idrett bør det gjennomføres regional behovsprøving og søkes regionalt samarbeid.

Deltema 6 Masseforvaltning og geologiske ressurser

Strategi 3.9: Fremme helhetlig og sirkulær masseforvaltning på tvers av geografiske grenser og forvaltningsnivå

Strategien innebærer å:

- samarbeide på tvers av geografi og forvaltningsnivåer om et regelverk som legger til rette for mer samfunnsnyttig ressursforvaltning
- etablere og drifte en oversikt over massebehov og -overskudd
- bidra til å skaffe oversikt over og forvalte forekomster av geologiske ressurser i et langsiktig perspektiv
- sikre rett kvalitet til rett bruk
- satse på gjenbruk og gjenvinning, for å redusere behovet for uttak, deponering og transport

- lokalisere, avsette arealer og stimulere til anlegg for massehåndtering
- utvikle et velfungerende marked for masser

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 3: For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfold redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper.

Strategien må leses sammen med Strategi 2.7 i Kompetanse og verdiskaping.

Retningslinjer

R16
Håndtering av masser skal bygge på prinsippet om gjenbruk, gjenvinning, rett masser til rett bruk og sikring av viktige forekomster.

- Det skal avsettes arealer til massehåndtering i kommuneplanens arealdel.
- Mottak, mellomlager og gjenvinning av masser bør samlokaliseres med områder for uttak av byggeråstoff, eller inngå som del av etterbruken etter at uttaket er avsluttet.
- Ved planlegging av utbyggingstiltak som håndterer mer enn 1000 m3 masser, bør det utarbeides en massehåndteringsplan.

R17
Ved etablering av nye anlegg for massehåndtering og -uttak, og vesentlig utvidelse av eksisterende, skal det stilles krav om regulering.
Ved regulering av arealer til massehåndtering og -uttak skal avslutning, etterbruk og etterdrift inngå.

R18
Pukk- / grusforekomster og mineraler av nasjonal og regional betydning skal sikres i kommuneplanens arealdel hvis forekomsten ikke kommer i konflikt med andre nasjonale og regionale arealhensyn.

Hvorfor gjør vi dette?

Masseforvaltning handler om bruk, gjenbruk og vern av geologiske ressurser. Ressurser, som for eksempel pukk, grus, sand, leire eller kalkstein er ikke fornybare. De forbrukes når vi tar dem i bruk som byggeråstoff eller som innsatsfaktor i industrisektoren. Viktige mineralforekomster skal sikres i regionale og kommunale planer, og utvinning avveies mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Helhetlig masseforvaltning avklares i kommunale planer og geologiske ressurser bør vurderes avsatt med hensynssoner på kommuneplannivå. Planer for større bygge- og anleggsarbeider må avklare hvordan overskuddsmasser skal disponeres og hvordan nødvendig areal til håndteringen skal sikres. Muligheten for ombruk og materialgjenvinning vurderes, og massebalanse bør tilstrebes. I de statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet heter det at statlige, regionale og kommunal planlegging og enkeltvedtak skal legge til rette for sirkulærøkonomi.

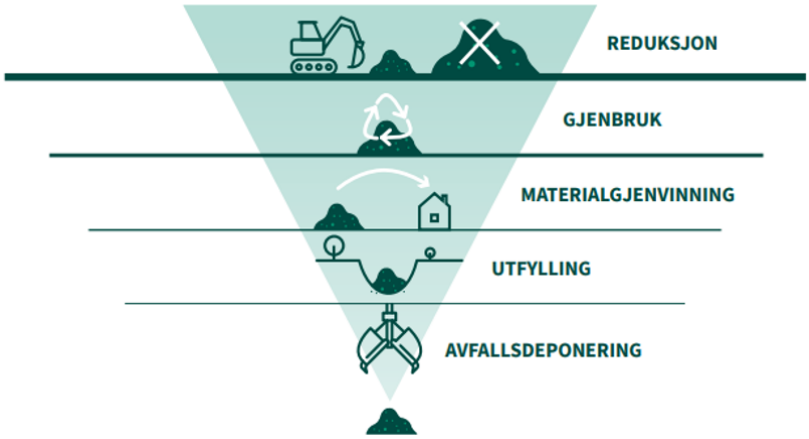
Massehåndtering er arealkrevende, men det er helt nødvendig å sikre arealer for gjenbruk og gjenvinning, og for lovlig deponering. Etablering av masseuttak, mellomlager, gjenvinningsanlegg, deponier og fyllinger fører til betydelige naturinngrep og til forurensningsfare. Videre medfører håndtering og bruk av masser tungtransport, som bidrar til luftforurensing, støy og

trafikksikkerhetsutfordringer. Masseforvaltning skal inngå som tema i kommuneplanen, og ses i sammenheng med nabokommuner.

Overskuddsmasser bør gjenvinnes og gjenbrukes til samfunnsnyttige formål, fortrinnsvis nær uttaket. Samlet gjenbruksgrad i prosjektene bør ikke være lavere enn 70 vektprosent. Eventuelle fravik bør redegjøres for. Det anbefales at kommunene vurderer retningslinjer/bestemmelser i reguleringsplaner med gjenbruksgrad på minst 70 prosent. Geologiske ressurser må sikres for framtidige behov, og masseforvaltningen må bli mer sirkulær og bærekraftig gjennom gjenbruk og ved å sikre at riktig kvalitet brukes til riktig formål.

En utfordring er mangel på et velfungerende markedssystem for masser. Ingen har per i dag ansvar for å ha oversikt over markedet, og det mangler søkelys på at ulike typer masser brukes til riktig formål.

Det er behov for helhetlig styring av overskuddsmasser og samordning av masseforvaltningen på tvers av sektorer, spesielt i pressområdene rundt Oslo. Mer samarbeid mellom relevante aktører vil være en forutsetning for å begrense miljø-, klima- og helsebelastningen ved uttak og håndtering av masser, samtidig som det legges til rette for effektiv og forutsigbar utnyttelse av geologiske ressurser.



Figuren viser et hierarki for hva som bør prioriteres ved forvaltning av masser. Reduksjon, gjenbruk og materialgjenvinning skal prioriteres foran utfylling og avfallsdeponering (Viken fylkeskommune 2023).

Retningslinjene peker på behov for massehåndteringsplaner ved planlegging av store tiltak. En slik utredning skal tilpasses det som er relevant for å gjøre beslutninger. Følgende bør inngå:
a) Mengde, type og kvalitet på masser som skal håndteres.
b) Hva slags håndtering det legges opp til.
c) Lokaliteter for håndtering.
d) Hvilke alternativer som er vurdert.
e) Transportarbeidet knyttet til massehåndteringen.
f) At rett kvalitet brukes til rett formål.

Ved regulering av nye anlegg for massehåndtering og- uttak, og vesentlig utvidelse av eksisterende, bør planavgrensningen inkludere hele masseforekomsten og influensområdet for å redusere driftsulemper for industri og miljøbelastning for bebyggelse.

Uttaksområder som er avsluttet, bør vurderes for bruk som mottak til mellomlager og gjenvinning av masser. Muligheten for bruk til deponi for forurensede masser og inert avfall bør også vurderes. For kommunenes planlegging viser vi til veiledning for tema Temaveileder: Mineralske forekomster og planlegging etter plan- og bygningsloven - regjeringen.no

Deltema 7 Energi og grønn omlegging

Strategi 3.10: Fremme overgang fra fossil til fornybar energi

Strategien innebærer:

- Bedre utnyttelse av allerede tilgjengelig energi, hindre sløsing og redusere forbruket
- Økt produksjon av fossilfri energi som biogass, ved, strøm osv.
- Fase ut fossil energi
- Utforske nye løsninger som bedrer tilgangen på fornybar energi
- Etablere og effektivt utnytte sammenhengende infrastruktur for fossilfri og avfallsbasert energi, som
    - kraftnett,
    - fjernvarmerør
    - fylle- og ladeinfrastruktur
- Samordne aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivå i energiplanleggingen

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016,
delmål: 2 Innen 2050 skal det ikke slippes ut mer klimagasser i Østfold enn det bindes (netto null),
delmål 4: Innen 2035 skal det være tilgjengeliggjort 2000 GWh mer fornybar energi gjennom økt utnytting av overskuddsenergi, energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi, sammenliknet med 2024,
delmål 5: I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert.
delmål 18: I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi og
delmål 24: Vi har etablerte samarbeidsstrukturer, god samhandling og sterke og forpliktende partnerskap i og utenfor fylket, som gjør at vi sammen kan nå våre mål

Retningslinjer

R10
Prinsippet om energieffektivisering skal legges til grunn
Ved planlegging av større bolig- og næringsarealer og omlastningsterminaler for gods bør det som en del av kommuneplan- eller reguleringsprosessen, gjennomføres en energianalyse som belyser forholdet mellom områdets energibehov og tilgangen på fossilfri energi. Analysen bør gi grunnlag for energieffektivisering og bør belyse muligheten for gjenbruk og/eller skånsom utbygging for produksjon av energi i området.

R20

Det skal legges til rette for økt tilgang til fornybar energi

- Behovet for nettilgang i eksisterende virksomheter prioriteres før nyetableringer. Ved offentlige investeringer i infrastruktur og tjenestetilgang prioriteres regionale næringsområder fremfor andre næringsområder.
- Næringsarealer (se tabell) kan utvikles til regionale næringsområder forutsatt at:
    - det foreligger energianalyse som nevnt i retningslinje R10.
    - det er vurdert om det kan igangsettes lokal energiproduksjon
    - er sikret tilstrekkelig nettilgang
    - er lagt til rette for gjenbruk av spillvarme/ fjernvarme
    - det foreligger en vurdering av ressursutnyttelse (symbioser)
- For å sikre nødvendig areal for mottak og distribusjon av overskuddsenergi fra virksomheter bør hensynssoner vurderes.
- Det bør i så liten grad som mulig brukes fossile energikilder til drift av bygge- og anleggsplasser. Muligheten for at anleggsplasser kobles til strømnett og evt. fjernvarmenett før byggestart, og at ytterligere varmebehov dekkes med fossilfrie energikilder bør vurderes. Anleggsvirksomhet skal fortrinnsvis tilrettelegges for og gjennomføres med fossilfrie kjøretøy og maskiner.

R21

Utbygging av vindkraftanlegg og bakkemontert solkraft skal skje etter følgende prinsipper:

- Innenfor avgrensningen av Fjella-landskapet og grensen for Kystlandskapet på det regionale plankartet, tillates ikke utbygging av vindkraftanlegg eller bakkemontert solkraftanlegg.
- Utbygging av vindkraftanlegg og bakkemontert solkraft tillates ikke på dyrket mark. Bakkemonterte solkraftanlegg defineres som nedbygging, spesielt når de bygges på jordbruks- eller skogbruksarealer.
- Ved planlegging og utbygging av solkraft-/vindkraftanlegg skal allerede nedbygd areal, f.eks. parkeringsplasser, veiinfrastruktur, næringsområder, takflater og grå arealer prioriteres.
- Kraftprosjekt bør lokaliseres på en måte som minimerer behovet for infrastruktur utenfor selve anlegget (vei, nett, trafo mm). Samlokalisering mellom næringsområder og kraftprosjekter skal prioriteres.
- Ved lokalisering av kraftprosjekter/energiprosjekter skal føre-var-prinsippet ligge til grunn, og det skal tas særlig hensyn til karbonrike arealer, viktige verdier for dyrket /dyrkbar mark, natur, landskap, friluftsliv, kulturminner-/-miljø og drikkevannskilder.
- For søknader om solkraftanlegg på dyrkbar mark skal muligheten for sambruk av områdene til grøntproduksjon, beite samt virkninger for viltet dokumenteres.
- Ved utbygging av kraftprosjekter/energiprosjekter skal terrenginngrep minimeres, og det skal legges frem plan for tilbakeføring.

Hvorfor gjør vi dette?

- **Behov for omstilling –** ut fra mål om lavutslipp og energiproduksjon

Omstilling til lavutslippssamfunnet krever omlegging fra fossil til fornybar energi. Befolkningsøkning, digitalisering og elektrifisering av transport og utvikling i industrien gir behov for mer grønn og fossilfri energi.

Energieffektivisering og økt bruk av alternative fornybare energibærere er tiltak som raskt bidrar til mindre energibruk og kan frigjøre elektrisk kraft til der behovet er størst. Grunnet knapphet på elektrisk kraft og begrenset nettkapasitet i vår region, er det særlig viktig å vurdere fjernvarme/-kjøling, termisk energi, småskala sol- og vindkraftproduksjon og bioenergi.

I dag sløses det med energi; for eksempel fakles biogass og mye overskuddsvarme går til spille. Denne energien kan brukes på en mer samfunnsnyttig måte. Næringsområder og virksomheter som krever mye energi og/eller mye effekt, bør lokaliseres og utvikles ut fra energitilgang, effektutfordringer samt mulighet for å utnytte alternative energibærere og gjenbruk av energi. Samordnet planlegging mellom energiloven og plan- og bygningsloven kan bli viktig for å oppnå mer effektiv energibruk.

Denne planen legger vekt på det helhetlige perspektivet, og at det ligger nødvendig kunnskap til grunn for de valg som gjøres. Det er derfor tatt inn retningslinjer om energiregnskap ved planlegging av større utbygginger og omlastningsterminaler for gods. En energianalyse skal belyse forholdet mellom områdets energibehov og tilgangen på fossilfri energi, og gi grunnlag for energieffektivisering. Gjenbruk og/eller skånsom utbygging for produksjon av energi i området er også viktig del av et slikt kunnskapsgrunnlag.

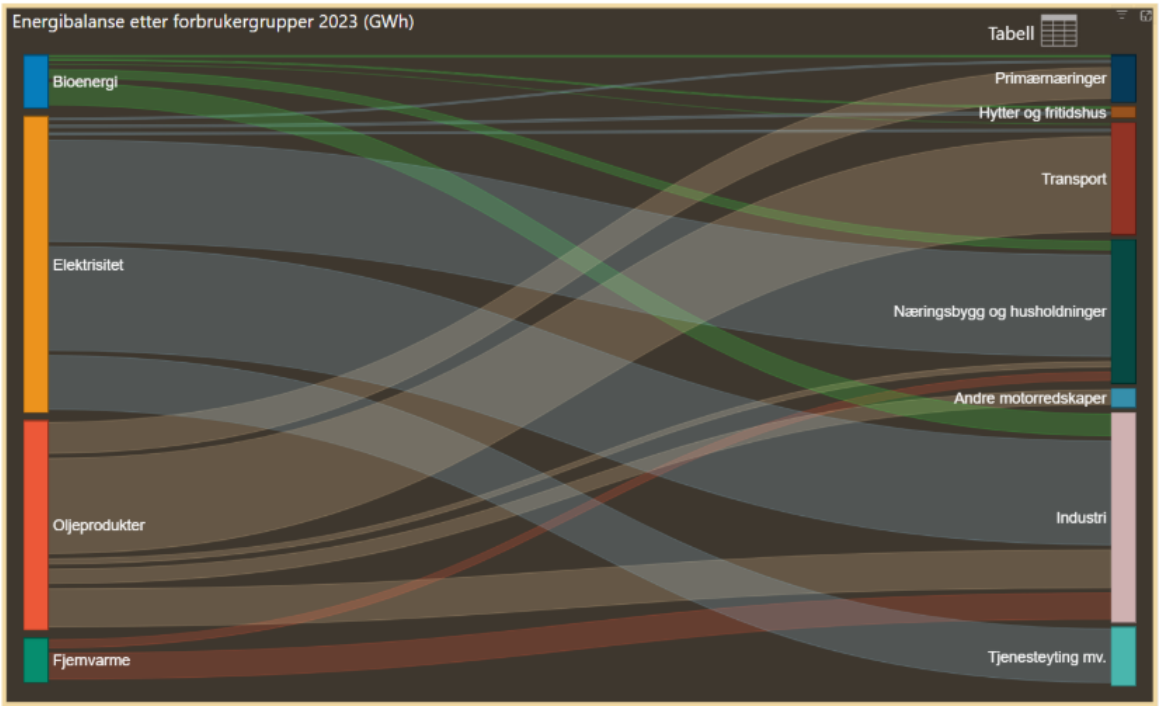
Med «større» utbygging i retningslinjene menes mer enn 500 daa BRA næringsareal og mer enn 15 daa boligareal.

- **Energiregnskap og energibalanse**

Produksjon, distribusjon og bruk må ses i sammenheng, og det er behov for helhetlige systemer. Til grunn for tilnærmingen må det ligge relevant og oppdatert kunnskap. Vi legger følgende til grunn:

	Oppnådd pr 2024	Potensiale til 2030
TOTALT	2311 GWh	Mer enn 3000 GWh
Energi-effektivisering bygg og industri	556 GWh	Støttesystem (Enova) for privathus lansert. Beregner potensiale på 20% energieffektivisering uten vesentlige investeringer. Tilsvarer 600 GWh innen 2030.
Energi-effektivisering /utfasing av oljeprodukter	1201 GWh.	Oljefyring i landbruket fases ut. Effektivisering av transportsektoren kan utgjøre opp mot 1000 GWh.
Fjernvarme	20 GWh	
Damp fra avfalls-forbrenning	64 GWh	600 GWh står i fare pga avgiftssystemet

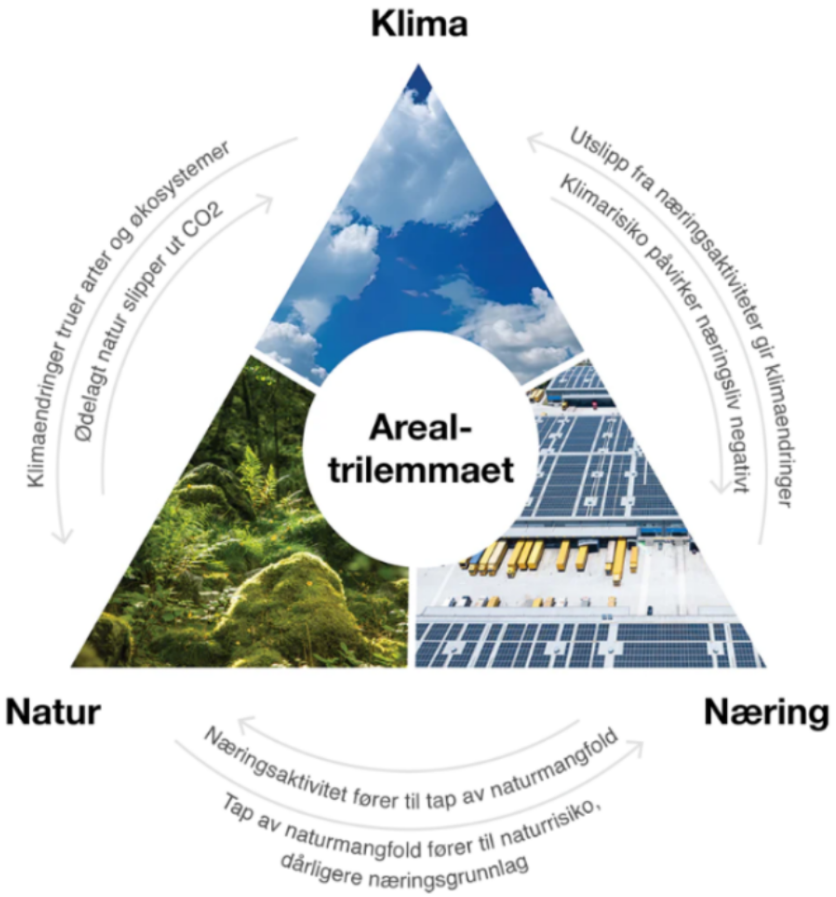
Vannkraft	322 GWh (oppgradering elvekraft)	Småkraftverk med konsesjon: ca 5 GWh
Vindkraft og solkraft	232 GWh	Mer enn 2700 GWh. Usikkerhet rundt hvor mye som realiseres innen 2035
Bioenergi	Ukjent, noen få GWh mer biogass.	Planer om biogassanlegg- 110 GWh Biogasspotensiale: 350 GWh. Bioenergipotensiale: 1300 GWh



Figuren viser energibalanse mellom bioenergi, elektrisitet, oljeprodukter, avfallsforbrenning og fjernvarme fordelt på ulike forbrukergrupper 2023 (GWh). (ABØ-analyse 2025)

- **Målkonflikter og avveininger –** klima og miljø

Fornybar kraft er et klimatiltak. Samtidig er fornybar energiproduksjon arealkrevende. Naturmeldinga sier at vi skal redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer innen 2030, og fremmer et prinsipp om prioritering av samfunnsnyttige utbyggingsformål som fornybar energi og kraftledninger. Statlig planretningslinje for klima og energi sier at fylkeskommunene skal, i sin regionale planstrategi, sette ambisiøse og konkrete klima- og energimål, og vurdere hvordan klima- og energihensyn skal tas opp gjennom videre regional planlegging. SPR sier også at det legges til rette for mer fornybar energiproduksjon.



Figuren viser «Arealtrilemmaet», med konflikten mellom hovedhensynene klima-næring -natur i arealbruksspørsmål. (PwC, Zero, Sabima, 2024, Kampen om arealene)

Det skal være god balanse mellom fornybar energi og miljøhensyn. Næringsarealer skal planlegges med et regionalt perspektiv, der energibruk, krafttilgang og gjenbruk og mer effektiv utnyttelse av eksisterende næringsarealer inngår i planleggingen. Dette betyr at regional og kommunal planlegging må henge godt sammen, at man må finne kompakte løsninger for næring og kraftproduksjon og tenke mer samfunnsnytte i avveininger av arealbruk. Vi må også videreutvikle energisystemer som sikrer at produksjon-, distribusjon og bruk av energi ses i sammenheng. Samtidig er det viktig å sikre at klimagevinsten ikke går tapt. Det er særlig viktig å unngå utbygging på arealer som:

- Myr
- Skog med høy bonitet
- Organiske jordarter
- Områder med høy verdi for naturmangfold, inkludert verneområder

Energi er et knapphetsgode, og hvordan vi bruker energi er grunnleggende for flere viktige samfunnsmål. Av Østfolds totale energiforbruk kommer om lag 27 prosent (ca. 4,3 TWh) fra fossile energikilder, hovedsakelig til industri og transport. Overgang fra fossile til fossilfrie energikilder er nødvendig for å sikre samfunnet tilstrekkelig med energi samtidig som klimagassutslipp reduseres i tråd med vedtatte mål.

- Helhetlig energisystemer

Helhetlige systemer gir effektiv energibruk, og reduserer sløsing med energi og investeringskostnader til infrastruktur og produksjon. Et helhetlig energisystem kan inneholde flere kilder, som vann, sol, vind, biogass, hydrogen med mer samt tilhørende infrastruktur og teknologi.

Helhetlig og samordnet forvaltning av energi krever kunnskap om dagens energisituasjon, og hvilke muligheter som finnes innen produksjon, distribusjon og bruk av ulike fossilfrie energibærere. Energiselskap, netteiere, næringsliv og kommuner må involveres for å utvikle et robust og fremtidsrettet energisystem. Gjennom dialog og samarbeid kan lokalt energibehov veies mot felles mål, kostnad og hensynet til natur, økosystemer og friluftlivsverdier.

- Energitilgang

Energitilgang må være premiss ved planlegging av større utbygginger og ved lokalisering av energikrevende virksomheter. Regionale vurderinger og avveininger vil kunne bidra til å redusere konflikter, vurdere areal- og energibehovene på tvers av kommunegrensene og styrke utviklingen i regionen gjennom iverksetting av planen.

Energitilgang skal være tema i planstrategi og arealplanleggingen. Planlegging for energikrevende virksomheter, i områder med svak nettkapasitet, skal unngås dersom det ikke finnes konkrete planer for oppgradering. Det er behov for samarbeid og samordning for å finne gode løsninger. Dette er relevante tema i regional plan når det kommer til energiplanlegging og lokalisering av kraftkrevende virksomheter, hvor det er behov for samarbeid med bl.a. nettselskaper.

Statlig planretningslinje for klima og energi (4.3. l) sier at kommunene skal sette av tilstrekkelig areal på egnede steder til hurtigladestasjoner og fyllestasjoner for hydrogen og biodrivstoff for kjøretøy og fartøy, og søke å koordinere dette slik at det er en god lokal og regional spredning på ladestasjonene. Kommunene skal vurdere mulighetene for å sette av tilstrekkelig areal til alternative drivstoff og landstrøm til større fartøy. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet sier ved etablering av kraftkrevende næring og industri skal mulighetene for energiforsyning vurderes.

Fylkeskommunen og kommunene har en vesentlig rolle i å bidra til en energiomstilling. Sammenheng mellom lokasjon av næringsområder og nettinfrastruktur må vurderes og det kan gjøres flere tiltak for å legge til rette for mer tilgjengelig kraft der det trengs Dette er nødvendig for å utvikle regionale næringsområder, hvor de største områdene med kraftkrevende virksomheter prioriteres først.

Fjernvarmenettet må ses som en del av grunninfrastruktur (sammen med vei, vann og avløp). Når det gjelder finansiering og kostnadsfordeling, bør prinsippet om selvkost gjelde, slik som for øvrig infrastruktur.

Det er behov for en helhetlig tilnærming til energispørsmål, og kommunene bør starte dette arbeidet allerede i planstrategien. Dette innebærer blant annet å vurdere behovet for en kommunedelplan for fornybar energi, eller å integrere energiløsninger som en del av kommunens langsiktige arealstrategi.

Retningslinjene konkretiserer også hvordan man gjennom arealplanleggingen kan bidra til at det i så liten grad som mulig nyttes fossile energikilder, og at kunnskapsgrunnlaget er på plass for å kunne ta beslutninger.

- Energieffektivisering

Fylkeskommunene og kommune skal bidra til å redusere energibruken, og legge til rette for energieffektive løsninger i bygg og knyttet til infrastruktur, transport og arealbruk.

Statlig planretningslinje for klima og energi sier at kommunene skal legge til rette for utnyttelse av lokale varme- og kjølekilder, herunder overskuddsvarme. Kommunene skal også legge til rette for fjernvarme eller andre felles løsninger for varme- og kjøleforsyning der det er hensiktsmessig. Samtidig skal det legges til rette for redusert energibruk.

Dette er fulgt opp i regional plan for areal og mobilitet med retningslinjene som uttrykker en ambisjon og behov for kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av sirkulære løsninger og gjenbruk.

SPR KE sier at kommunene skal legge til rette for utnyttelse av lokal varme og kjølekilde, herunder overskuddsvarme. Kommunene skal også legge til rette for fjernvarme eller andre felles løsninger for varme- og kjøleforsyninger der det er hensiktsmessig. Regional plan anbefaler at kommunene tar inn bestemmelser i sine arealplaner som sikrer tilknytningsplikt innenfor konsesjonsområder. Videre anbefales at det ikke gis unntak for nye bygg og bruksendringer på over 500 m2 og med et varme- og kjøleforbruk på over 50 000 kWh/år.

Ved nyetablering av parkeringsplasser der det er stilt krav om parkering etter plan- og bygningsloven, skal parkeringsplassene være ladeklare. Ved havner, flyplasser, godsterminaler etc., bør framtidig ladebehov for store kjøretøy, fartøy og maskiner sikres.

- Energiproduksjon

Østfold har energiunderskudd og et stort effektunderskudd om vinteren. Energi- og effektunderskuddet er en barriere både for omlegging til fossilfrie energikilder - og utvidelse av eksisterende og etablering av ny næring. En viktig og utfordrende oppgave fremover blir å prioritere hvordan tilgjengelig energi fordeles mellom ulike formål. Det vil likevel være behov for utbygging av ny energiproduksjon og -infrastruktur. Dette medfører konflikter med natur-, kultur- og friluftsinteresser. Natur- og kulturverdier og helse skal hensyntas ved planlegging og gjennomføring av produksjon og distribusjon av energi.

SPR for klima og energi sier at kommunene bør legge til rette for mer fornybar energiproduksjon og avklare behovet for areal til vindkraft og solkraft.

Videre at (4.3 h) når det planlegges større utbyggingsområder skal det vurderes om det kan produseres fornybar energi på området. Videre at det for å begrense den totale nedbyggingen av landbruks- og naturområder må energitiltaket løses på allerede nedbygde arealer eller i kombinasjon med andre utbyggingsformål.

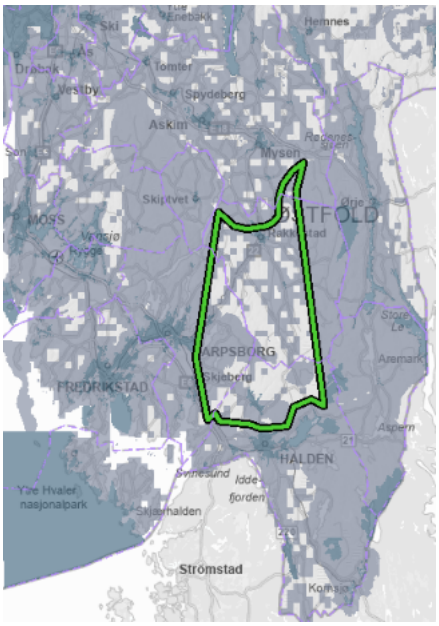
Retningslinjene i regional plan anbefaler at kommunene, som underlag for en slik vurdering, bør utarbeide en energianalyse. Energianalyser vil være nyttig underlag for å kunne belyse temaet i kommende planstrategier og kommuneplaner. Dette innebærer å fremskaffe beslutningsrelevant

kunnskap som grunnlagsinformasjon for videre vurdering og beslutninger i henhold til de krav som ligger i de statlige planretningslinjene.

Klima og miljømålene, er avveid og skal bidra til forutsigbarhet for kommunenes avveininger. Dette synliggjøres gjennom:

- Avgrensning av Fjella-landskapet og Kystsoneavgrensningen med retningslinjer
- Prinsipper for bakkemontert solkraft og vindkraftanlegg, med vekt på prioritering av grå arealer
- Retningslinjer for natur og dyrket mark

Nasjonal ramme for vindkraft ble utarbeidet på oppdrag fra Stortinget i 2016. Dette rammeverket viser kunnskapsgrunnlag og kartlegging av egnede områder for vindkraft, og ekskluderte områder. Nasjonal ramme viser ett areal sentralt i Østfold utpekt som mulig egnet område for vindkraftutbygging.



Figuren viser Arealer som foreslås utpekt til de mest egnede områdene for landbasert vindkraft i Norge. Disse områdene er resultatet av arealanalysene. Kilde: NVE 2019. Nasjonal ramme for vindkraft. (sist oppdatert 28.11.2025) NVE Nasjonal ramme for vindkraft og rapport2019_12.pdf

Tema 3 Senter- og mobilitetsstruktur

Østfold har 3 delregioner: Mosseregionen, Søndre Østfold og Indre Østfold. Det er korte avstander i Østfold og integrasjon mellom delregionene. Det er derfor behov for å se utviklingen i fylket i sammenheng. Samordnet areal- og mobilitetsplanlegging skal klargjøre fylkets behov, bidra til måloppnåelse og stille oss sterkere i dialogen med nasjonale myndigheter.

Utvikling av regional senter- og mobilitetsstruktur for Østfold bygger på prinsippene fra Osloregionen og Østlandssamarbeidet. Et viktig prinsipp i dette samarbeidet er enigheten om utviklingen av en flerkjernet struktur rundt Oslofjorden. Dette prinsippet tar vi med oss fra regional plan «Østfold mot 2050» (2018).

Østfold skal i fremtiden ha sterke byer med et bredt tilbud av boliger, arbeid og opplevelser. Det vil sikre utvikling både for byene og omlandet i Østfold. Den regionale senter- og mobilitetsstrukturen skal være et grunnlag for å skape attraktive steder i hele fylket og sikre trygge og klimavennlige transportforbindelser mellom stedene. Løsningene skal sikre smidige overganger mellom ulike transportmidler og øke brukervennligheten for alle. Regional senterstruktur skal gi grunnlag for omforente løsninger for lokalisering av bolig og næring i fylket. Strukturen legger til rette for forutsigbar samfunnsutvikling, og bidrar til samordning av overordnet planlegging mellom kommunene som lokal arealmyndighet, fylkeskommunen og staten. Regional senter- og mobilitetsstruktur gir oss anledning til å jobbe aktivt og målrettet med samordnet areal- og transportplanlegging for å følge opp bærekraftsmålene og de fastsatte hovedmålene for Østfold. De overordnede grepene er kraftfulle virkemidler for å jobbe frem og videreutvikle planer i kommunene som støtter opp under en utvikling som legger planetens tålegrense til grunn.

En treffsikker areal- og mobilitetspolitikk tar høyde for at det er ulike utfordringer og fortrinn mellom kommuner, og søker differensierte løsninger i avveiningen mellom regional politikk og lokale behov.

For den regionale senterstrukturen (by-/regionsenter og områdesenter) bør det utarbeides kommunedelplaner eller områdereguleringsplaner. Videre bør det arbeides med gjennomføringsmodeller som synliggjør utviklingsmuligheter og som legger til rette for offentlig og privat samarbeid og investeringer.

Moss kommune og Indre Østfold kommune har vært gjennom en kommuneplanrullering etter kommunereformen (01.01.2020). Sammenhengen mellom samfunnsutvikling og arealbruk, og eventuell lokal tilpasning av senterstrukturen, vil være viktig del av også kommende kommuneplanrullering for disse kommunene.

Mobilitetsstrukturen handler om hvordan vi forflytter varer, tjenester og mennesker og infrastrukturen handler om det som gjør bevegelse mulig. Infrastrukturen består av veier, jernbane, vannveier og havner, godsterminaler, kollektivholdeplasser og knutepunkt. Hovedstrukturen skal bygge opp under prioriterte kollektivknutepunkt og skal sørge for at de store reisestrømmene kan gjennomføres trygt og attraktivt. Mobilitetstilbudet skal være bærekraftig, og skal så langt det er mulig være økonomisk tilgjengelig for alle, universelt utformet og folkehelsefremmende. Det å gå, sykle, reise kollektivt, benytte nye mikromobilitetsløsninger og

reise med privatbil skal utfylle hverandre i et helhetlig mobilitetstilbud. Mobilitetsløsninger som er enkle å bruke og forstå, krever at hele reisekjeden utformes slik at den fungerer inkluderende. En utfordring er å tilrettelegge i mobilitetsknutepunkt med omstigningsmuligheter, korresponderende busser, mikromobilitet, delemobilitet, parkering sykkel/ bil og ladeinfrastruktur/fossilfrie fyllestasjoner. Disse elementene er viktig at samordnes, slik at passasjerer på en enkel og effektiv måte kan benytte seg av ulike typer kollektivtilbud.

Østfold er et mangfoldig fylke med ulike mobilitetsutfordringer. Innsatsen må derfor tilpasses de lokale forholdene. I de regionale byene og områdesentraene kan mange basere sitt daglige reisebehov på gåing, sykling, kollektivtransport og delingsbaserte mobilitetsløsninger, mens i lokalsamfunnene og distriktene vil disse transportformene i større grad kunne utgjøre et supplement til privatbil.

Regional plan peker ut de viktigste mobilitetsknutepunktene (se tabell nedenunder). Oversikten vil danne grunnlag for hvilke kollektivknutepunkt som skal utvikles - med eller uten fylkeskommunens deltagelse. Senter- og mobilitetsstrukturen skal ligge til grunn for kommunenes arealplanlegging, samt fylkeskommunale og statlige prioriteringer innen areal og transport. En viktig del av planen er prioritering bymessige kvaliteter og høy arealutnyttelse rundt knutepunktene for å støtte opp under kollektivtrafikken

Østfold skal ha et transportsystem hvor trafikksikkerhet har høy prioritet. Det langsiktige målet er ingen drept eller hardt skadd i trafikken i Østfold (nullvisjonen). Både det kommunale og fylkeskommunale veinettet i Østfold står overfor flere utfordringer. Dette skyldes både den geografiske plasseringen, byveksten og behovet for en bærekraftig og effektiv mobilitet i regionen. Mange veier er i dårlig stand, og kommunene og fylkeskommunen har begrensede ressurser til vedlikehold.

Regionens nærhet til Oslo skaper stor trafikkbelastning på veinettet. Pendling og trafikkvekst i byer som Fredrikstad, Sarpsborg og Moss skaper press på veinettet. Kommunale veier kobles ofte dårlig sammen med fylkesveier og riksveier, noe som fører til manglede flyt for trafikken. Dette påvirker alt fra kollektivtransport til sykkelveinett og forgjengerforbindelser. Østfolds byer er i rask vekst, og fortetting i byområdene skaper økt press på det kommunale veinettet. Samtidig oppstår konflikter mellom bilbasert trafikk og behov for gang - og sykkelveier.

Distriktsområder har færre køproblemer, men har utfordringer med begrenset kollektivtilbud, bilavhengighet, og begrensede offentlige ressurser. Attraktive sentrumsområder kan styrke folkehelsa, tiltrekke nye innbyggere og redusere belastningen på kommuneøkonomien og naturressurser. Lav befolkningstetthet og store avstander gjør det vanskelig for andre transportformer å konkurrere med personbilen. Sykkel og gange faller ofte bort på grunn av opplevd mangel på trygghet, selv om avstandene i seg selv er overkommelige. Økt bruk av samkjøring og bildeling er krevende og forutsetter kanskje både offentlig tilrettelegging/insentiver og endring av vaner og kjørekultur.

Klimaendringer vil øke risikoen for ras og utglidninger på veinettet i Østfold. Dette vil øke vedlikeholdsbehovet og kreve klimatilpasninger i infrastrukturen. Bare på fylkesveiene er det 25-26 kilometer vei som er flomutsatt.

Godstransporten skal være effektiv, miljøvennlig og trafikksikker, med redusert karbonavtrykk og bedre arbeidsdeling mellom vei, sjø og bane.

Utslippsreduksjoner fra persontransport krever kraftige virkemidler, og teknologi som elbiler og hybrider har vist seg å ha større potensiale enn tiltak rettet mot reisevaner. Men nullutslippsbiler løser ikke problemer med svevestøv, trafikkulykker, fremkommelighet og arealbruk.

Målsettingen er at veiene i Østfold skal ha tilpasset fremkommelighet og trafikksikkerhet ut fra veiens funksjon og trafikkmengde. Ressurser skal brukes for å forbedre trafikksikkerhet og punktlighet for næringstransport, kollektivreisende, gående og syklende. Innsatsen tilpasses behovene på hver veistrekning. Sykkel skal være et trygt og attraktivt transportmiddel, med tiltak for økt bruk. Kollektivtransport skal være et attraktivt og sømløst valg, med økt bruk.

Deltema 8 Senterstruktur

Strategi 3.11: Regional og lokal senterstruktur skal gi et lokalt tilpasset rammeverk for bærekraftig arealutvikling

Strategien innebærer:

- videreføre regional senterstruktur med regional by/by- og områdesentra samt lokal senterstruktur med lokalsentra korrigert for endringer i kommuneplanene siden 21.06.2018
- at alle kommunene skal ha minst ett sted i den regionale senterstrukturen
- at kommunene ytterligere kan fastsette bydeler og grender i sitt kommuneplanarbeid
- å se hovedstruktur for arealutvikling i sammenheng med hovedstruktur for mobilitet
- å legge regional og lokal senterstruktur til grunn for utvikling av attraktive og levende steder i hele fylket, gjennom en flerkjernet utvikling
- å bruke kommunale planprosesser til helhetlig arbeid med arealutvikling
- å utvikle byer og tettsteder innenfra og ut, ved å legge vekt på fortetting og transformasjon framfor å ta i bruk nye naturområder og dyrket mark
- å legge til rette for mer grønn mobilitet ut fra ulike kommuners forutsetninger

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016.
Delmål 6: Forbruket av areal er redusert og innen 2040 har fylket nærmet seg natur- og arealnøytralitet og
Delmål 11: I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040.

Retningslinje

R22
Regional- og lokal senterstruktur fra regional plan skal endelig fastsettes i kommuneplanens arealdel.

Hvorfor gjør vi dette?

Omstillingen til lavutslippssamfunnet og bidrag til oppnåelse av klima- og miljømålene prioriteres gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp, arealbeslag og transportbehov. Regjeringen oppfordrer kommunene til å sette seg mål for å redusere nedbyggingen av arealer.

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet legger vekt på at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og fortetting rundt knutepunkter. Hovedtyngden av boliger og fritidsboliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og

besøksintensive virksomheter lokaliseres i tråd med dette. Nye utbyggingsområder skal lokaliseres med tanke på å minimere transportbehovet, legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og for å utnytte og ta vare på eksisterende bygninger og infrastruktur der dette finnes. Overordnet utbyggingsmønster for boliger, fritidsboliger og næring, lokalisering av regionale handel- og tjenestetilbud bør avklares i regional eller interkommunal plan.

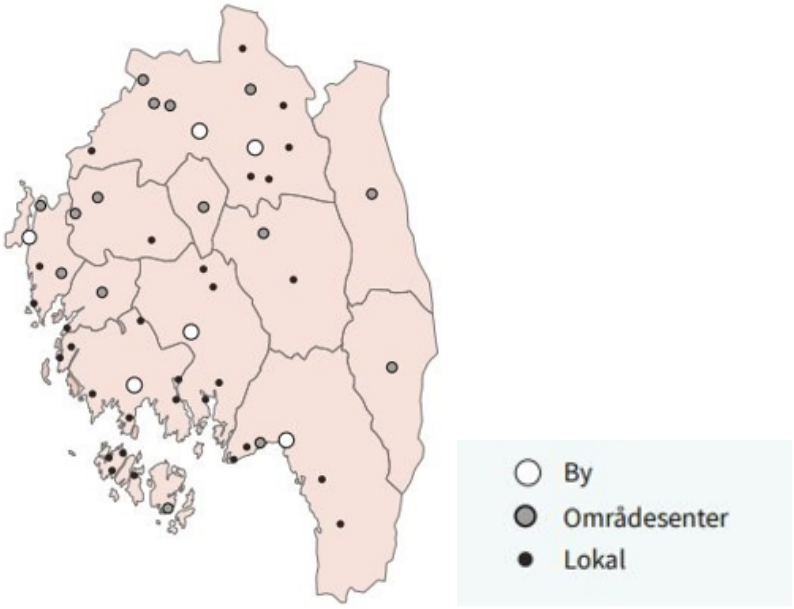
Statlige planretningslinjer for klima og energi legger vekt på at vi må skape et lavutslippssamfunn. Planmyndighetene må aktivt legge til rette for at transport, bosetting og næringsaktiviteter kan skje med så lave utslipp som mulig og at det tilrettelegges for effektiv og fleksibel energibruk.

En helhetlig senterstruktur gir et felles rammeverk for å utvikle livskraftige og attraktive steder i hele fylket, og avveie statlige føringer, regionale mål og lokale behov. SPR'ene legger vekt på samordningen mellom senterstrukturen og mobiltetsstrukturen. Det gjør også denne planen. Senterstrukturen kan brukes for å sikre en samfunnsutvikling i tråd med felles mål om utvikling av byer og tettsteder med helsefremmende kvaliteter, redusert klimagassutslipp og ivaretagelse av natur, biologisk mangfold og dyrka mark. Senterstrukturen skal bidra til å styre hvor i hver enkelt kommune hovedandelen av veksten skal komme.

Senterstrukturen er blitt til gjennom dialog mellom kommunene, fylkeskommunene, stat og andre aktører, og har blitt videre tilpasset og utviklet gjennom kommuneplanprosesser i den enkelte kommune. Denne strukturen, som legger til rette for videre utvikling i alle kommunene, fastsettes i regional plan. Kommunene kan detaljere ut flere nivåer med bydeler og grender gjennom sin kommuneplanlegging.

Strukturen bygger på dagens situasjon og kommunenes ønskede utvikling, og knytter seg til kommunenes planprosesser. Senterstrukturen gir et grunnlag for å samarbeide videre om lokale tilpasninger. Virkemidlene som knyttes til hovedstrukturen, tilpasses de utfordringer og muligheter som den enkelte kommune har. Utvikling "innenfra og ut" refererer til en strategi hvor utviklingen starter i bykjernen og gradvis utvides til omkringliggende områder for å sikre at sentrum forblir levende og funksjonelt, samtidig som det gis rom for kontrollert utvikling og vekst i ytterområdene.

Regional og lokal senterstruktur bør være del av status- og utfordingsbildet i kommunal planstrategi. Som del av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal det utarbeides en langsiktig arealstrategi som bygger på regional og lokal senterstruktur.



Figuren viser regional og lokal senterstruktur i Østfold.

Regional senterstruktur		Lokal senterstruktur
By-/regionsenter	Områdesenter	Lokalsenter
Minimum 5000 innbyggere	Minimum 1000 innbygger	Minimum 200 innbyggere
Regionalt knutepunkt	Lokalt eller mindre knutepunkt	Bør ha kollektivtransport
Fredrikstad, Sarpsborg	Skjærhalden	Engelsviken, Manstad, Slevik, Skjærviken, Nylende, Lunde, Torsnes, Skjeberg st.by, Varteig, Ullerøy, Jelsnes, Hauge, Utgårdskilen, Ødegård, Rød
Askim, Mysen	Rakkestad, Ørje, Spydeberg, Knapstad, Skjønhaug, Meieribyen, Tomter	Degernes, Båstad, Slitu, Ringvoll, Trømborg, Havnås, Hærland/Lundeby, Eidsberg/Kirkefjerdingen
Moss	Halmstad, Karlshus, Kirkebygden, Kambo, Våk	Vang, Larkollen, Saltnes, Missingmyr, Svinndal
Halden	Berg/Isebakke, Fosby	Sponvika, Prestebakke, Aspedammen, Leiren

Tabellen viser regional og lokal senterstruktur i Østfold.

Deltema 9 Hovedstruktur for mobilitet

Strategi 3.12: Videreutvikle en klimavennlig, attraktiv og trafikksikker hovedstruktur for mobilitet

Strategien innebærer å:

- videreutvikle en mobilitetsstruktur som har en differensiert tilnærming og som bygger opp under regionale og lokale knutepunkt
  - la kollektivtransporten ta de store reisestrømmene i og mellom byer og tettsteder
  - legge til rette for effektive og trafikksikre overganger mellom ulike transportmidler
  - bidra til samordnet og stedtilpasset parkeringspolitikk som fremmer grønn mobilitet
  - legge vekt på sosialt og økonomiske utjevnende, helsefremmende og universelt utformede løsninger
- sørge for at trafikksikkerhet er førende i planlegging, bygging og drift av infrastruktur
- ha et drifts- og vedlikeholdsnivå som bidrar til at alle offentlige veier kan oppfylle sin transportfunksjon
  - ta vare på det vi har, utbedre der vi kan, bygge nytt der vi må
- utnytte kapasiteten i eksisterende infrastruktur og transporttilbud
- redusere vedlikeholdsetterslepet på vei

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016,
Delmål 11: I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040 og
Delmål 21: Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud.

Hvorfor gjør vi dette?

Omstillingen til lavutslippssamfunnet og bidrag til oppnåelse av klima- og miljømålene prioriteres gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp og transportbehov.

Regjeringen forventer at overordnede transportløsninger fastsettes i regionale eller interkommunale areal- og transportplaner. Planene skal ta hensyn til regionale og lokale forutsetninger og utbyggingspress. Dette er også vektlagt i statlige planretningslinjer for areal og mobilitet som sier at hovedtrekkene i transportsystemet, med knutepunkter for kollektivtrafikken, bør avklares i regional eller interkommunal plan. Videre at løsninger som begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel, gange og fortetting rundt knutepunkter skal søkes. Det vektlegges at nye utbyggingsområder skal minimere transportbehovet og understøtte muligheten for kollektivtransport, sykkel og gange. Dette også for å ta vare på eksisterende infrastruktur der dette finnes.

Statlige planretningslinjer for klima og energi legger vekt på at for å nå lavutslippssamfunnet skal planmyndigheten aktivt legge til rette for at transport kan skje med så lave utslipp som mulig, og at det tilrettelegges for effektiv og fleksibel energibruk.

Knutepunktutvikling og kollektivtransportens rolle

Tog og buss utgjør grunnpilarene i knutepunktutviklingen i Østfold. Østre og Vestre linje gir togforbindelser til byer og tettsteder, men overgangene mellom lokale veier og kollektivknutepunkter er ofte utilstrekkelige. Bedre tilrettelegging for parkering, gang- og sykkelveier og holdeplasser er nødvendig for å styrke kollektivknutepunktene. Selv om de planlagte togstasjonene i Fredrikstad og Sarpsborg ikke blir realisert, må vi finne andre måter å støtte knutepunktutviklingen på. Dette krever innsats og felles målforståelse fra alle tre forvaltningsnivåer og fra private aktører.

Dette underbygges av den statlige planretningslinjen, som sier at knutepunkter for kollektivtrafikken skal ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler og være robuste og fleksible slik at de også kan inkludere nye mobilitetsløsninger. Alle knutepunkter bør ha trygg, tilgjengelig og tilstrekkelig sykkelparkering. Langs hovedlinjene for kollektivtrafikken inn mot byene bør det legges innfartsparkering, og dette må ses i sammenheng med behovet for fortetting og effektiv arealutnyttelse rundt kollektivknutepunktene.

Samordning og samarbeid for bærekraftig utvikling

Kommuner og fylkeskommunen bør samordne planer for veinett og kollektivtransport. Tiltak som park-and-ride, gang- og sykkelveier til knutepunkter, samt by- og boligplanlegging som støtter god infrastruktur, er sentrale elementer. Videre bør det satses på fellesfinansierte prosjekter for vedlikehold og utvikling av mobilitetsstrukturen. Samarbeid på tvers av sektorer og nivåer vil være nøkkelen til å realisere en bærekraftig og trafikksikker hovedstruktur for mobilitet i regionen.

Figuren viser de regionale mobilitetsknutepunktene i Østfold.

Faktaboks

Hensikten med mobilitetsstrukturen er å styrke fylkets mobilitetsknutepunkter ved å samle transportmidler som buss, tog og sykkel på ett sted, noe som gjør det enklere for folk å reise mer effektivt og miljøvennlig. Ved å redusere trafikk i bykjernene og knytte arbeidsplasser, tjenester og boliger tettere sammen, gjør knutepunktene hele regionen mer tilgjengelig og attraktiv for både innbyggere og næringsliv.

Valg av knutepunkt i Østfold

- Tar utgangspunkt i definerte by-/regionsenter i senterstrukturen
- Avstanden mellom regionale knutepunkt i et fylke varierer, avhengig både av fylkets størrelse og plasseringen av de ulike knutepunktene. Slike knutepunkt kan være større byer, sentrale trafikk-knutepunkt, kollektivterminaler eller viktige transportkorridorer som binder regionene sammen.
- Infrastruktur og kollektivtransport innenfor buss, rutebåt og tog er premissgivende
- Bussterminaler og togstasjoner er viktige for lokaliseringen av knutepunktene
- Moss, Fredrikstad og Sarpsborg har i overkant av 10 minutters gangavstand mellom sine bussterminaler og togstasjoner
- Antall innbyggere/trafikkgrunnlaget og antall kollektivreisende underbygger valgt struktur
- Moss, Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Askim og Mysen danner strukturen for regionale knutepunkt.
- Definisjonen av knutepunkt bygger på definisjonen fra regional plan Østfold mot 2050.

Under deltema Knutepunkt synliggjøres behovet for å tilpasse knutepunktets utforming og omfang av funksjoner til nivå i mobilitetsstrukturen (regionale - og lokale knutepunkt).

Knutepunktene kan deles i 4 nivåer:

1. Nasjonale knutepunkt er knutepunkt hvor man kan reise lokalt, regionalt og til andre landsdeler i Norge. Noen nasjonale knutepunkter har internasjonale reisemål. De fleste flyplasser på stamrutenettet, enkelte havner og større jernbanestasjoner er nasjonale knutepunkter.
2. Regionale knutepunkter er knutepunkter der man kan reise lokalt og regionalt i og til de nærmeste fylkene. I et regionalt knutepunkt møtes vanligvis flere ulike typer reisemidler (buss, bane, tog, båt), men rene bussknutepunkter kan også ha regional karakter. Et regionalt knutepunkt er også et eget målpunkt, med handelsvirksomhet og servicetilbud.
3. Lokale knutepunkter er knutepunkter der man kan reise lokalt innen samme kommune og/eller samme fylke. Et lokalt knutepunkt kan også være et eget målpunkt, med handelsvirksomhet og servicetilbud i mindre skala enn i et regionalt knutepunkt.
4. Mindre knutepunkt er lokale omstigningspunkter, der det er lagt til rette for overganger mellom to eller flere transportmidler.

Regionalt knutepunkt	Lokalt knutepunkt	Senterstruktur By-/region-senter	Senterstruktur Områdesenter
Moss		x	
Fredrikstad		x	
Sarpsborg		x	
Halden		x	
Askim		x	
Mysen		x	
	Karlshus		x
	Kambo		x
	Spydeberg/Knapstad, Tomter		x

	Rakkestad		x
	Halmstad		x
	Skjærhalden		x

Tabellen viser en oversikt over regionale knutepunkt, lokale knutepunkt og deres sammenheng med senterstrukturen.. Alle de regionale byene i Østfold har jernbane/båt, buss og er definert som regionale mobilitetsknutepunkt. Områdesentrene i Østfold med jernbane/båt og buss er definert som lokale knutepunkt. I tillegg kommer mindre kollektivknutepunkt hvor buss møter bil/sykkel/gange. Disse er ikke listet opp.

Mobilitetsknutepunktene i Østfold har ulik betydning og standard. I samordningen mellom areal og mobilitet er det viktig med en bred tilnærming til hva et knutepunkt skal bidra til:
- Utvikle og forvalte stasjoner med tilbud til de reisende
- Gi god omstigning mellom kollektivmidler og god tilgjengelighet for gående og syklister
- By- og tettstedsutvikling i stasjonens influensområde (der det er marked for utbygging)

I utviklingen av de ulike knutepunktene vil samordning på tvers av fag- og forvaltingsnivåer og drøftinger av ressurser, investeringer, ansvarsforhold, tilbud, innholdet i det tekniske knutepunktet og kobling til byutvikling og kundeunderlag være særlig viktig.

Grensemobilitet og infrastruktur i Østfold – en regional nøkkelrolle

Østfold har en strategisk rolle som grensefylke mot Sverige, med flere viktige overganger som understøtter både lokal og internasjonal mobilitet. Den mest betydningsfulle er E6 over Svinesund, Norges største og mest trafikkerte grenseovergang. I 2022 ble det registrert over 7,5 millioner kjøretøy over de to broene, inkludert mer enn én million yrkeskjøretøy. Dette gjør E6 til en kritisk korridor for både gods- og persontransport inn i landet.

E18 ved Ørje er en annen viktig grenseovergang, særlig for trafikk mellom Oslo-regionen og Stockholm. Strekningen er en del av det transeuropeiske transportnettet (TERN), og har gjennomgått betydelige oppgraderinger med midtdeler, toplanskryss og gang- og sykkelveier for å møte økende trafikkmengder og forbedre trafikksikkerheten.

Jernbanetrafikken mellom Norge og Sverige via Østfold er også betydelig. Østfoldbanen krysser grensen ved Kornsjø og utgjør en av fire grensekryssende jernbanestrekninger. Her går det daglig togtrafikk med både passasjerer og gods. Et etablert samarbeid mellom Jernbanedirektoratet og svenske Trafikverket har som mål å styrke mobiliteten og verdiskapingen i regionen gjennom koordinering av prognoser og infrastrukturtiltak.

I tillegg til tog, finnes det flere grensekryssende bussruter. Østfold kollektivtrafikk tilbyr blant annet linje 303 fra Halden til Kornsjø og Bokerød, samt linje 631 mellom Halden og Ørje, som knytter sammen viktige knutepunkter nær grensen[2]. Internasjonale bussruter opererer daglig mellom Oslo og Stockholm, med stopp i Østfold, og tilbyr et miljøvennlig alternativ.

Mobiliteten over grensen er ikke bare et spørsmål om infrastruktur, men om regional integrasjon. Østfold og de tilgrensende svenske områdene utgjør en felles arbeids- og handelsregion, preget av omfattende pendling og økonomisk samhandling. Sverige er en av Norges viktigste

handelspartnere, og grensemobiliteten er avgjørende for å opprettholde og videreutvikle dette forholdet.

Økt samarbeid og koordinering på tvers av grensen – både for vei, jernbane og kollektivtilbud – vil styrke Østfolds rolle som mobilitetsknutepunkt og bidra til bærekraftig utvikling i hele regionen.

En klimavennlig og attraktiv mobilitetsstruktur

For å skape et mer bærekraftig og trygt transportsystem i Østfold er det avgjørende å utvikle en mobilitetsstruktur som reduserer bilbruk, fremmer kollektivtransport, sykkel og gange, og sikrer tilgjengelighet for alle. Nullvekstmålet for personbiltrafikk bør være en ambisjon for kommuner med by- og regionsentre. Samtidig må vi styrke trafikksikkerheten og redusere antall ulykker. En godt planlagt infrastruktur vil ikke bare bidra til trygg transport, men også styrke byer og bygder, støtte næringsutvikling og legge til rette for miljøvennlig transport av mennesker og varer.

Strategisk vedlikehold og bærekraftig mobilitet

Vedlikeholdsetterslepet på de fylkeskommunale veiene har vokst til mellom fire og fem milliarder kroner. Med dagens årlige bevilgningsnivå er det estimert at dette vil øke med 200 millioner kroner per år. I tillegg kommer et betydelig etterslep på bruer, gang- og sykkelveier, som samlet har en kostnadsramme på flere milliarder kroner. I NTP 2025–2036 vektlegges strategisk vedlikehold som et sentralt virkemiddel for å sikre effektiv bruk av eksisterende infrastruktur. Strategien fokuserer på tre prinsipper: ta vare på det vi har, utbedre der vi kan, og bygge nytt der vi må.

Deltema 10 Godstransport og terminalstruktur

Strategi 3.13: Videreutvikle et effektivt, klima- og miljøvennlig system for gods- og varetransport

Strategien innebærer å:

- Utvikle bærekraftige terminaler
    - Trafikksikkerhet og arbeidsmiljø for sjåfører (som truck stops, døgnhvileplasser og universell utforming)
    - Gjøre multimodal og miljøvennlig godstransport mer tilgjengelig og attraktiv å bruke for næringslivet i Østfold
    - Utvikle bærekraftig distribusjon i byområdene
- Trafikksikkerhet og arbeidsmiljø for sjåfører
    - Sikre muligheter for effektiv fremkommelighet og lossing
    - Fossilfrie og effektive transportløsninger
    - Planlegge og bygge ut tilstrekkelig lade- og fylleinfrastruktur for fossilfrie drivstoff
- Effektiv saksbehandling
    - Tilstrekkelig dekning i Østfold

- Se i sammenheng med døgnhvileplasser i forbindelse med godsknutepunkt/terminaler

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016.

Hvorfor gjør vi dette?

Statlig planretningslinje for arealbruk og mobilitet sier at effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for godstransport skal ivaretas i planleggingen. Virksomheter for godstransport bør lokaliseres slik at eksisterende infrastruktur kan nyttiggjøres. Behovet for terminalfunksjoner og godshåndtering mellom jernbane, havn og vei må inngå i den helhetlige planleggingen.

Statlige planretningslinjer for klima og energi vektlegger at kommunene skal vurdere mulighetene for å sette av tilstrekkelig areal til alternative drivstoff og landstrøm til større fartøy.

Norge og EU har hatt ambisjoner om å overføre gods fra vei til sjø og bane for å redusere transportens negative effekter, men dette har vært lite effektivt. EU har endret sin strategi til en mer generell ambisjon.

Studiene av godstransport i Norge og resultatene i EU viser at ambisjonen om 30 prosent godsoverføring verken er hensiktsmessig eller realistisk. Ambisjonen fremstår som lite hensiktsmessig fordi potensialet for kostnadsreduksjoner for samfunnet er beskjedent i forhold til tiltakskostnadene, og lite realistisk fordi transportmiddelfordelingen er lite påvirkelig (NTP 2025-2036).

Transportfordelingen har vært stabil, og fokus ligger nå på å redusere klimagassutslipp fra godstransport for å nå 2050-målene. Politikken skal utvikle transportformenes fortrinn og redusere skadevirkninger, uten å videreføre godsoverføringsambisjonen i Nasjonal transportplan 2025–2036.

Norges transportinfrastruktur har god kapasitet, men det er utfordringer i byer og på jernbanen. Veitransport har blitt mer effektiv med økende bruk av utslippsfrie kjøretøy. Dette kan forklares ut fra teknologisk utvikling med høyere energieffektivitet, mindre behov for vedlikehold og lavere driftskostnader samt optimalisering gjennom digitalisering med flåtestyring og sanntidsdata. Tungbilpakken skal støtte ladeinfrastruktur og veiforbedringer for å øke konkurransekraften og oppfylle klimaforpliktelser.

Faktaboks:

"Tungbilpakken" er en satsing i Nasjonal transportplan (2025–2036) for å styrke ladeinfrastruktur og oppgradere døgnhvile- og rasteplasser for tunge kjøretøy. Målet er at elektriske lastebiler skal kunne lade både underveis og i sjåførenes obligatoriske pauseperioder, noe som legger til rette for et grønt skifte i tungtransporten.

Norge har over 3000 havneterminaler, de fleste privatdrevne. Større havner i Østfold inkluderer Moss Havn, Halden Havn og Borg Havn.

Deltema 11 Samarbeid

Strategi 3.14: Bedre areal-/mobilitetsløsninger gjennom samarbeid mellom forvaltningsnivåer og andre relevante aktører

Strategien innebærer å:

- følge opp forpliktelser og mål for samordnet areal- og transportplanlegging gjennom inngåtte formelle samarbeid
- videreutvikle samarbeid med partene i Byvekstavtalen Nedre Glomma
- Fortsette arbeidet i Bypakke Nedre Glomma for å utvikle ny innsikt og dele kunnskap med resten av Østfold
- videreutvikle arbeidet med Miljøløftet Moss
- legge regionale planer til grunn ved reforhandling av byvekstavtaler og bypakker
- prioritere midler til tiltak i tråd med samarbeidsavtalene og handlingsprogrammene
- vurdere behovet for samarbeidsavtaler for utvikling av andre by- og tettstedsområder
- jobbe for å videreutvikle Jernbaneforum Øst som en viktig samarbeidsaktør ovenfor jernbaneverket og andre offentlige jernbaneaktører
- ha et koordinert plan- og påvirkningsarbeid som bidrar til prioritering, samordning og utbygging av store infrastrukturprosjekter i Østfold
- styrket regionalt samarbeid om kunnskapsbygging, metodeutvikling og interessepolitisk arbeid
- vurdere behovet for felles samarbeidsverktøy som digitale plattformer, og verktøy for deling av data og kunnskapsdeling mellom aktører på ulike nivåer

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 11: I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040 og
Delmål 24: Vi har etablerte samarbeidsstrukturer, god samhandling og sterke og forpliktende partnerskap i og utenfor fylket, som gjør at vi sammen kan nå våre mål.

Hvorfor gjør vi dette?

Et godt samarbeid med utbyggere om utbyggingsavtaler og finansiering av felles infrastruktur bidrar til effektiv gjennomføring av planer. Fylkeskommunene har en viktig oppgave i å bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale planprosesser for samferdsel. For å få gode prosesser og øke samfunnsnytten i statlige samferdselsprosjekter, er det viktig at fylkeskommuner og kommuner er tydelige på sine behov og prioriteringer tidlig i planleggingen. Det er også viktig at regionale planer legges til grunn for statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Statlig planretningslinjer for arealbruk og mobilitet omhandler nullvekstmålet og uttrykker behov for samarbeid og samordning. I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange. Dette skal legges til grunn for planlegging i byområder som har inngått avtale med staten og/eller får statlige tilskudd for å nå målet. Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter må samarbeide om planleggingen for å sikre samordning av utbyggingsmønster og transportsystem. Regionalt planforum bør brukes aktivt.

Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter skal samordne sine arbeider med konseptvalgutredninger, byvekstavtaler og bypakker med regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

I Østfold vil det i årene fremover tegne seg et bilde av økte lokale forskjeller i infrastrukturutvikling. Dette skyldes i hovedsak kommunale og fylkeskommunale budsjetter med lite handlingsrom til å prioritere større investeringer i infrastruktur. Samtidig vil det i Nedre Glomma-regionen gjennomføres omfattende investeringer i infrastruktur. Dette skyldes i hovedsak investeringene som skjer som følge av byvekstsamarbeidet. I NTP er det planer om å bygge dobbeltspor fram til Seut i Fredrikstad. I tillegg ligger det i byvekstsamarbeidet midler til en rekke gang- og sykkelvei-prosjekter og drift av kollektivtrafikk.

Med ulike økonomiske forutsetningene i Østfold, vil *samarbeid* på tvers av fylket være et viktig virkemiddel for å kunne oppnå en større utnyttelse av samlede ressurser. Samtidig vil innsikt og kunnskap som utvikles i byvekstsamarbeidet få en bredere anvendelse i Østfoldsamfunnet.

Byvekstavtaler og bypakker gir et rammeverk og forpliktelser for samarbeid mellom stat, fylke og kommuner, og er sentrale virkemidler for å følge opp statlige føringer innen samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Avtalene sørger for klare finansieringsrammer, legger til rette for nye former og arenaer for dialog, og inneholder handlingsprogrammer for gjennomføring som bidrar til helhetlig virkemiddelbruk for endret transportutvikling i de største byområdene. Det er viktig at eksisterende samarbeid videreføres innenfor rammene av nye regionale planer, og at behovet for nye samarbeidsavtaler i andre utvalgte områder vurderes.

Byvekstsamarbeidet omhandler byene Sarpsborg og Fredrikstad. Det overordnede målet for byvekstavtalen er at klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange (nullvekstmålet). Målet skal nås i løpet av avtaleperioden. Dette innebærer at personbiltrafikken

ved utløpet av avtaleperioden skal være på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023. Nullvekstmålet gjelder for hele avtaleområdet og alle partene i avtalen skal legge nullvekstmålet til grunn.

I Mosseregionen gjelder et formalisert samarbeid gjennom Miljøløftet Moss, et samarbeid om areal – og transportutvikling mellom Moss kommune, Østfold Fylkeskommune, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Nåværende avtale gjelder for perioden 01.09.24-01.09.29. Målet for samarbeidet er å utvikle regionen basert på bærekraftige virkemidler innen areal- og transportsektoren. Samarbeidet har bl.a. mål om å bedre befolkningens levekår og livskvalitet, redusere transportbehov og transportsektorens klimagassutslipp, styrke samordning av buss og bane, å redusere bilbruk og øke andelen reisende som går, sykler og bruker kollektive transportmidler.

Tema 4 Arealutvikling

I Østfold skal planetens tålegrense være grunnleggende for samfunnsutviklingen de neste 12 årene, på grunn av den globale natur- og klimakrisen. Hovedårsaken til naturkrisen er nedbygging av naturområder til andre formål, noe som også forsterker klimakrisen. Det er viktig å bruke allerede utbygde arealer mer effektivt før nye områder tas i bruk. Samtidig vil det fortsatt skje at samfunnsmessige behov for utbygging prioriteres. I slike tilfeller blir det avgjørende at det stilles tydelige krav om at natur- og kulturminnehensyn ivaretas i arbeidet. Både fordi disse hensynene har en egenverdi, men også fordi det sikrer økt kvalitet i de miljøene som bygges ut gjennom god estetikk, tilgang til natur, og mer mangfoldige sentrums- og boområder med kobling til identitet og bedre klimatilpasning. Gjennom slike grep ivaretar vi bedre den sosiale bærekraften. Det skal være trivelig og trygt der folk bor.

Bærekraftig arealutvikling er avgjørende for å sikre gode livsvilkår, bevare naturen og produsere mat. Lokalisering av boliger og virksomheter påvirker samfunnsutviklingen, transportbehovet og hvordan vi tar vare på matjord og natur.

Gjennom analyser i arealregnskapet finner vi at vi i Østfold har planreserver på over 36 000 daa fordelt på ulike arealformål (over 10 000 daa til bolig og over 6500 daa til næring) og fordelt på ulike arealtyper Planreserve Østfold - 2024. Konfliktanalyser i arealregnskapet viser planlagt utbygging i konflikt med områder med verdier som myr, dyrket mark og verdsatte naturtyper. Konfliktanalyser. Effektiv arealbruk reduserer transportbehovet og fremmer kollektivtransport. Bærekraftig arealforvaltning krever langsiktig planlegging, og Østfold har som mål å redusere arealforbruket med 2,5 m² per innbygger per år mot 2040. Bedre koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer er nødvendig, og nye verktøy som arealregnskap og stedsanalyser vil bli tatt i bruk.

Sentrumsområder skal tilby et bredt spekter av funksjoner og tjenester, og fortetting er en del av løsningen for å utvikle disse områdene. Fortetting må skje uten å forringe områdenes kvaliteter, for å unngå nedbygging av rekreasjonsområder og grønne lunger.

Et formål med arealpolitikken i Østfold er å bidra til god folkehelse og utjevning av sosiale forskjeller. Å sikre lik tilgang til gode boområder, tjenester og opplevelser blir derfor viktig. Utfordringer med homogene bomiljøer og bomiljøer med lav kvalitet må løses både gjennom arealplanlegging og boligpolitikk.

Det er nødvendig å sikre god sammenheng mellom utvikling av sentrumsområder og kollektivknutepunkter for å forbedre kollektivtilbudet og byutviklingen. I byer som Sarpsborg, Fredrikstad og Moss ligger hovedknutepunktene for buss og jernbane langt fra hverandre, noe som gjør det vanskelig å skape sømløse kollektivløsninger.

Kommunene i Østfold har ulike utfordringer. Noen opplever befolkningsvekst og utbyggingspress, mens andre har begrenset vekst eller nedgang. For kommuner med vekst er det viktig å styre denne slik at den støtter attraktive byer, kollektivknutepunkter og grønn mobilitet. Kommuner med mindre vekst bør lokalisere nye boliger slik at de styrker eksisterende tettsteder og grender, noe som gir langsiktige fordeler som reduserte infrastrukturkostnader og styrket lokalt næringsliv.

Lokalisering av virksomheter er viktig for verdiskaping og utvikling av attraktive steder. Feil lokalisering kan utfordre sentrumsområdenes attraktivitet, øke bilkjøring og føre til nedbygging av naturområder. Kommunene må revurdere utbyggingsarealer og bruke eksisterende næringsarealer mer effektivt for å redusere transportutfordringer. Prinsippet "rett virksomhet på rett sted" bør være førende, og lokalisering må vurderes i sammenheng med naturtap, energibruk og kost/nytte

For å nå målene ønsker vi å unngå unødvendig nedbygging, og gjenbruke eksisterende arealer, bygninger og infrastruktur. Vi søker å samlokalisere funksjoner og tjenester og bygge med mer skånsomme metoder.

Samfunnets kompleksitet øker på grunn av globalisering og teknologisk utvikling, noe som endrer risikoen og truslene mot samfunnsstrukturer. Økt avhengighet av digitale løsninger gjør oss sårbare, og klimaendringer, sikkerhetspolitiske konflikter og krig bidrar til dette. Innenfor offentlig infrastruktur betyr dette å forebygge farer og sikre trygge drikkevannskilder, fungerende avløp, vann- og strømnett, samt viktige transportårer som riks- og fylkesveinettet, inkludert bruer, tunneler og fergeforbindelser.

Deltema 12 Utvikling av sentrumsområder

Strategi 3.15: Utvikle attraktive og inkluderende sentrumsområder

Strategien innebærer:

- samlokalisere handel, service, arbeidsplasser, kultur- og idrettstilbud, sosial infrastruktur og boliger
- sikre kvalitet i sentrumsutviklingen, tilpasset stedets størrelse, funksjon og identitet
- ivareta og videreutvikle byrom, møteplasser og arenaer for kultur og frivillighet, og gjøre disse universelt utformede og trygge for alle
- legge til rette for inkluderende aktivitetsarenaer
- tilrettelegge for aktive 1. etasjer langs prioriterte gater og byrom i sentrum

- utnytte muligheter for flerbruk av arealer innendørs og utendørs
- samarbeide bredt om sentrumsutvikling
- ivareta og videreutvikle nettverk av attraktive og trafikksikre gang- og sykkelforbindelser, blågrønne strukturer og snarveier i sentrumsområdene
- styrke de urbane grønnstrukturene for å legge til rette for god helse, naturmangfold, matproduksjon og karbonlagring
- integrere kulturminner og kulturmiljøer som en ressurs for å sikre en god stedsutvikling, samt styrke tilhørighet og identitet
- bruke parkeringspolitikk for å oppnå trivelige og trafikksikre byer og sentrumsområder

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert.

Retningslinjer og beskrivelse av «hvorfor gjør vi dette» er felles med strategi 3.16 under

Deltema 13 Knutepunkt

Strategi 3.16: Oppgradere og utvikle effektive knutepunkt med kvalitet

Strategien innebærer å:

- tilpasse knutepunktets utforming og omfang av funksjoner til nivå i mobilitetsstrukturen (regionale - og lokale knutepunkt)
- utvikle og drifte kollektivknutepunkt og stasjoner slik at de bidrar til velfungerende byer og tettsteder
- sørge for helhetlig vei – og gateplanlegging i byer og tettsteder
- sikre god sammenheng mellom utvikling av knutepunkter og øvrig sentrumsutvikling
- utvikle flerfunksjonelle, universelt utformede og helsefremmende knutepunkter med sosiale møteplasser og lokalt særpreg
- inkludere attraktive og trafikksikre gang- og sykkelforbindelser i knutepunktutviklingen
- sikre trygge og effektive overganger mellom transportmidler
- øke andel bærekraftig transport ved å inkludere bylogistikk i knutepunktutviklingen
- utvikle tilstrekkelig parkeringskapasitet rundt knutepunkt og holdeplasser for å oppnå sammenhengende reisekjeder

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016 og
delmål 11: I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040.

Retningslinjer for strategiene 3.15 og 3.16

R22

Med utgangspunkt i stedsanalyser, bør kommunen ta inn bestemmelser/retningslinjer i arealplaner for å ivareta og videreutvikle stedenes identitet og kvaliteter.

R23
I utviklingen av sammenhengende nettverk for kollektiv, sykkel og gange, prioriteres først strekninger i og mot sentrum, og strekninger med størst potensiale for bruk. I trafikkerte sentrumsområder bør sykkel og gange prioriteres fremfor bil. Veinettet i byer og tettsteder, med unntak av overordnet veinett, bør utvikles med gatepreg.

R24
Som del av arbeidet med kommuneplan/kommunedelplaner, skal kommunene utarbeide helhetlige strategier for parkering og fastsette restriktive parkeringsnormer som sikrer parkering for forflytningshemmede, fremmer bruk av sykling, gåing, delingsmobilitet, kollektivtransport og effektiv bruk av personbil. Strategien skal bygge opp om by- og tettstedsstrukturen, og tilpasses nivået i senterstrukturen.

Hvorfor gjør vi dette? (3.15 og 3.16)

Våre sentrum og knutepunkt er viktige for folks hverdag og for samfunnsutviklingen. Sentrum er områder som har detaljhandel, offentlig service, og gjerne andre serviceinstitusjoner, varehus, gallerier, restauranter, kulturinstitusjoner og kontorarbeidsplasser. Sentrum har også boliger. Knutepunkt er steder hvor ulike mobilitetsformer møtes, og hvor det foretas bytte av transportmidler. Ofte er knutepunktene en del av sentrum, eller har en annen sentral beliggenhet. Derfor er det naturlig å se sentrumsutvikling og knutepunktsutvikling i sammenheng. Sentrumsområder er viktige for næringslivet og verdiskapingen. De tiltrekker arbeidskraft og besøkende, og stimulerer økonomisk aktivitet. Helhetlig og langsiktig byplanlegging som ivaretar estetiske, sosiale og miljømessige kvaliteter i sentrum, er nødvendig for å gjøre Østfold attraktivt. God sentrumsutvikling bidrar til levende bygder og byer, og skaper fellesskap og økt stedsidentitet. Sentrumsområdene må være tilgjengelige for alle. Sosiale møteplasser skal være universelt utformet. Veinettet bør være "gatepreget" for å fremme trafikksikkerhet og trivsel, særlig for gående og syklende.

Sentrum skal være et godt sted å bo, jobbe, handle, etablere virksomheter og oppleve kultur, noe som fremmer sosial integrasjon og reduserer sosiale ulikheter. Strategien og de kvalitative ambisjonene for utvikling av nærmiljø og boområder (strategi 3.16) gjelder også for utviklingen av sentrumsområdene.

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet sier at regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og hovedtrekk i transportsystemet med knutepunkt for kollektivtrafikken bør avklares i regionale eller interkommunale areal- og transportplaner. Planene skal ta hensyn til regionale og lokale forutsetninger. Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og fortetting rundt knutepunkter. Klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres ved å legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange, effektiv arealbruk og avgrensede sentrumsområder og tettsteder. Knutepunkter for kollektivtrafikken skal ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler og være

robuste og fleksible slik at de også kan inkludere nye mobilitetsløsninger. Alle knutepunkter bør ha trygg, tilgjengelig og tilstrekkelig sykkelparkering. Skoleelever skal ha trafikksikker skolevei.

Utviklingen av sentrumsområdenes attraktivitet for beboere og besøkende må skje i samarbeid med private aktører og innbyggerne. Utvikling må skje i åpne prosesser, hvor alle kan delta og påvirke. Kommunene må legge rammene for arealbruken og bruker arkitektur som et verktøy i samfunnsutviklingen. Kommunen bør definerer lokale ambisjoner for arkitektur og byggeskikk. Stedenes særpreg, kulturmiljø og viktige landskapstrekk bør ivaretas og nyttes som ressurs. Stedsanalyser kan dokumentere stedskvaliteter og brukes i medvirkningsprosesser for å videreutvikle sentrumsområder, nærmiljø og boområder. Grøntstrukturer i sentrumsområdene er viktige for livskvalitet, naturmangfold, matproduksjon, håndtering av overflatevann og karbonlagring. Det bør derfor settes av tilstrekkelige arealer av god kvalitet til grønnstruktur, uterom og møteplasser. Dette stimulerer til sosialt fellesskap, fysisk aktivitet og naturopplevelse.

For å redusere utslipp og ressursbruk skal fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder vurderes, og bør utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk. I tillegg bør lokalisering av større handelsvirksomhet, store arbeidsplasser og publikumsrettede tjenestetilbud følge prinsippet om rett virksomhet på rett sted.

Knutepunktsutvikling er avgjørende både for miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Dette innebærer prioritering av sentrumsnære områder med god kollektivdekning. Utvikling av gode knutepunkt i byene og tettstedene øker næringsattraktiviteten i disse områdene. Kommunenes arbeid med sentrumskvalitet, knutepunktsutvikling og strategier for næringsutvikling bør ses i sammenheng. Det bør jobbes med strategier og tiltak ut over planer etter plan- og bygningsloven.

Deltema 14 Utvikling av nærmiljø og boområder

Strategi 3.17: Utvikle attraktive, inkluderende og helsefremmende nærmiljøer og boområder

Strategien innebærer:

- innarbeide sosial bærekraft i eksisterende og nye nærmiljøer og boområder
- involvere beboerne bredt i planprosesser
- legge til rette for større mangfold i boområder og boformer
- sikre god bokvalitet som fremmer folkehelse og tilhørighet til nærmiljøet
- styrke grønnstrukturene for å legge til rette for god helse, naturmangfold, matproduksjon og karbonlagring
- sørge for trygge og universelt utformede møteplasser og tilgang til nærturområder
- sørge for at hverdagsfunksjoner trygt og enkelt kan nås med å gå, sykle eller bruke kollektivtransport
- bruke arkitektur, kunst og kulturmiljøer i utvikling av nærområder
- utnytte muligheter for flerbruk og delingsløsninger i nærmiljøer og boområder
- bruke kunnskap om naturfare, klimaendringer og annen risiko i planleggingen

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert og
delmål 20: I Østfold har alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta innen et bredt spekter av kulturvirksomhet og fysisk aktivitet.

Strategien må leses i sammenheng med strategi 1.3 i Regional plan for livskvalitet, deltagelse og likeverd.

Retningslinjer

R25
Nærmiljøer og boområder skal utvikles med høy kvalitet ut fra følgende prinsipper:

- Det skal legges til rette for et mangfold av boligtyper og boformer tilpasset mennesker i ulike livsfaser og med ulike ressurser, funksjonsgrader og behov.
- I kommuneplanens arealdel skal det stilles kvalitets- og funksjonskrav knyttet til private, felles og offentlig tilgjengelige leke- og uteoppholdsarealer tilpasset ulike behov og aldre. Nærhet til natur og lett tilgang til rekreasjonsområder skal vektlegges.
- Planleggingen skal bidra til boområder som er helsefremmende, og som gir mulighet til samhandling og fellesskap. Fysiske miljøfaktorer som lysforhold, støy, forurensning, arkitektur, natur/grønnstruktur, landskap, tilgjengelige møteplasser, snarveier, tilgang til nærturområder skal vektlegges i planleggingen.
- Arkitektur, kunst og kulturmiljøer skal brukes aktivt for å skape identitet og tilhørighet i nærmiljøene. Dette innebærer også å ivareta lokal kulturarv og integrere kunst i det offentlige rom for å styrke stedets karakter og historie.

Hvorfor gjør vi dette?

En god bolig og et nærmiljø som oppleves trygt og attraktivt har stor betydning for folks livskvalitet og helse. Når mennesker trives og møtes gjennom uformelle sosiale aktiviteter, frivillig innsats eller kulturarrangementer styrkes relasjonene og fellesskapet. Dette bidrar til å fremme forståelse, respekt og tillit. Det gjør lokalsamfunnet mer motstandsdyktig, inkluderende og bærekraftige.

Arealplanleggingen legger de fysiske rammene for boområder og nærmiljø. Planleggingen bør brukes som et aktivt virkemiddel for å fremme helse og fellesskap, forebygge levekårsutfordringer og utjevne forskjeller. Dette kan gjøres gjennom en styrt og balansert boligbygging og lokalisering av teknisk og sosial infrastruktur og offentlige tjenester. Gode nærmiljø og boområder bidrar til sosial bærekraft. Gode nærmiljø og boområder øker også kommunens attraktivitet. Å tilrettelegge for dette gjennom planlegging er en god investering.

Lokalisering og utforming av boområder er viktig for å bevare natur- og friluftsområder og redusere transportbehov. Fortetting og gjenbruk av bygg, samt transformasjon av grå arealer, må vurderes ved lokalisering av boområder. Ved å redusere spredt utbygging reduseres transportbehovet og kostnadene til infrastruktur og offentlige tjenester. Vurdering av sikkerhet (f.eks. klimaendringer) og forurensningssituasjonen (f.eks. støy) er også nødvendig når boområder

skal lokaliseres. Klimatilpasningstiltak i boligområder kan brukes til å forbedre nærmiljø og naturkvaliteter. Klimatilpasningshensyn ved lokalisering av boliger kan forhindre kostbare skader.

Forutsetninger for å skape mangfoldige nærmiljøer og boområder varierer mellom ulike deler av fylket. Vekstområder preges av stigende boligpriser, og at det bygges med lite variasjon i boligtyper. Dette kan føre til ensartede områder, hvor mange bor tett og har liten tilgang til friluftsområder og møteplasser. Områder utenfor vekstområdene preges av et lite fleksibelt boligmarked der det bygges lite. Østfold har også mange områder med konsentrasjon av levekårsutfordringer. En av årsakene til slike konsentrasjoner kan være dårlige boliger og bomiljø. Selv om rotårsakene til beboernes levekår ofte er knyttet til økonomi, er det viktig å jobbe med bomiljøet i slike områder. Det er derfor behov for differensierte virkemidler for å skape gode nærmiljø. Ved planlegging av boområder må fysisk miljø vektlegges sammen med boligpolitiske tiltak som sikrer boligvariasjon og som ser boligsosiale tiltak i sammenheng med fysisk planlegging.

Utbygging og utvikling av boområder involverer mange aktører. Det er behov for å avveie ulike hensyn gjennom mer koordinerte planleggingsprosesser og legge sosial bærekraft som et premiss på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft. Kommunene bør ta en strategisk og tydelig rolle, og samarbeide med aktuelle aktører i en planleggingshverdag som domineres av private planinitiativ. Utbyggere, nærmiljøutvalg, frivillige lag og foreninger, bydelsutvalg og velforeninger bør involveres i utvikling av nærmiljøer og boområder.

Ved utforming av boområder er det viktig at stedenes kvalitet styrkes, friområder sikres og møteplasser skapes. Det skal legges til rette for variert boligbebyggelse, og planleggingen skal bidra til gode bomiljøer for alle, uavhengig av funksjonsnivå, livsfase og sosial status. Trafikksikkerheten skal ivaretas for alle trafikantgrupper, spesielt gående og syklende. Stedets særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk skal ivaretas. Muligheter for gjenbruk av bygninger skal vurderes.

Arealplanene skal gi gode rammer for et aldersvennlig samfunn og boliger med livsløpsstandard og universelt utformede omgivelser. Planprosessene skal inneholde en vurdering for barn og unges behov, og gi retningslinjer/bestemmelser om omfang og kvalitet på arealer og anlegg av betydning for barn og unge. Krav til kvalitet og deltagelse følger av rikspolitiske retningslinjer for bar og planlegging. Barn beveger seg med kortere avstand fra hjemmet jo yngre de er, og det er viktig at de minste kan finne egnede områder. Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområder som er i bruk til eller er egnet for lek, skal det avsettes erstatningsarealer. Det kan også settes rekkefølgekrav og krav til samtidig ferdigstillelse av bolig- og felles-/uteområder. Lovverket sikrer at prinsippet om universell utforming ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges lekemuligheter og oppvekstvilkår. Planleggingen bør videre sikre muligheten for aktivitetsanlegg og nærmiljøfasiliteter for fysisk aktivitet for alle. Dette gjelder både for egenorganisert og organisert aktivitet. Grønnstrukturer i tilknytning til boområder bør sikres og utvikles på en måte som fremmer både rekreasjonsbruk, naturmangfold, karbonlagring og lokal matproduksjon.

Deltema 15 Lokalisering av bolig og virksomheter

Strategi 3.18: I kommuner med lavt utbyggingspress skal lokalisering av bolig bidra til tettstedskvalitet, opprettholdelse av levende steder og grunnlag for variert tilbud til innbyggerne

Strategi 3.19: I pressområder skal lokalisering av boliger bidra til utvikling av attraktive byer og tettsteder som underbygger knutepunktutvikling og godt kollektivtilbud

Strategiene innebærer:

- tilpasse virkemidler og føringer ut fra kommunens sentralitet og steders størrelse, nivå i senterstrukturhierarkiet og grad av utbyggingspress
- legge vekt på fortetting og transformasjon framfor å ta i bruk nye naturområder og dyrka mark
- sikre høy arealutnyttelse i pressområder
- støtte opp om senterstruktur og mobilitetsknutepunkt
- lokalisere nye boliger nær skole, arbeid, handel og andre daglige aktiviteter

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016,
Delmål 12: Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert og
Delmål 17: Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt.

Retningslinjer og beskrivelse av «hvorfor gjør vi dette» er felles med strategi 3.20 under.

Strategi 3.20: Koordinert planlegging og lokalisering for bedre utnyttelse av ressurser

Strategien innebærer å:

- lokalisere virksomheter så de i hovedsak følger ABC-prinsippet
- lokalisere handel, kontorarbeidsplasser og andre arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter i sentrum og lokalisere arealkrevende næringer i regionalt prioriterte næringsområder
- samarbeide om regionale næringsområder, innovasjonsdistrikter, industrielle symbioser og andre strategiske områdegrep
- sikre effektiv arealbruk i alle nærings- og handelsområder: fortetting og transformasjon, samordnet areal- og transportplanlegging, grønn infrastruktur, bevaring av natur og landbruksarealer og bærekraftige byggemetoder

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016,
delmål 4: Innen 2035 skal det være tilgjengeliggjort 2000 GWh mer fornybar energi gjennom økt utnytting av overskuddsenergi, energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi, sammenliknet med 2024
delmål 11: I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040 og
delmål 18: I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi

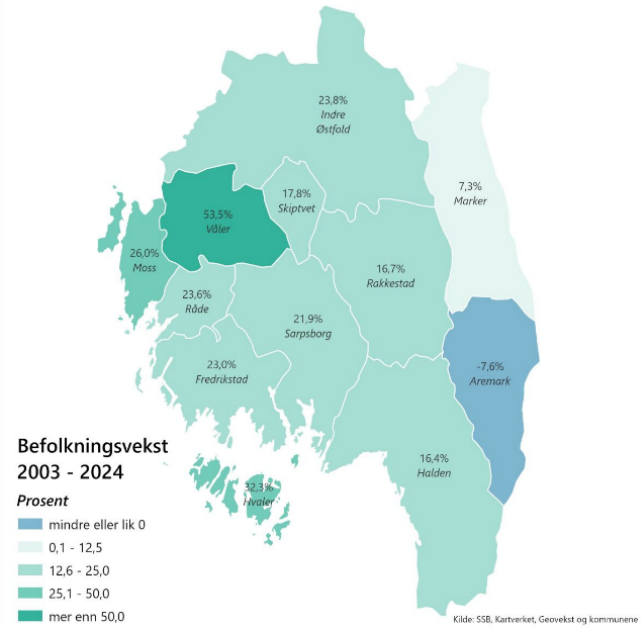
Strategien må leses i sammenheng med strategi 2.7 i Regional plan for kompetanse og verdiskaping

Kommunekategorier

Som beskrevet under hovedtemaet Senter- og mobilitetsstruktur, kan senterstrukturen brukes for å sikre en samfunnsutvikling i tråd med de fastsatte målene. Senterstrukturen skal bidra til å styre *hvor* i hver enkelt kommune hovedandelen av veksten skal komme. Under hovedtemaet Arealutvikling knyttes *virkemidler* til ulike kategorier av kommuner og til ulike nivå i senterstrukturhierarkiet.

For å tilpasse virkemidlene i planen til kommunenes muligheter og utfordringer, benyttes en 3-deling i ulike kommunekategorier. Kategoriseringen gjøres for å ha ulik styring av arealbruken/utbyggingen i kommuner med utbyggingspress og kommuner med lavere utbyggingspress. Koblingen mellom senterstruktur og kommunekategoriene gir anledning til en differensiert regional politikk og samtidig en utvikling i hele fylket. Kommunekategorier bygger på kriteriene sentralitet, størrelse og grad av utbyggingspress.

Figuren viser inndeling av kommunene i 3 kommunekategorier, som underlag for å differensiere virkemiddelbruken i regional plan. Kategorier bygger på kriteriene sentralitet, størrelse og grad av utbyggingspress.



Figuren viser befolkningsveksten i Østfold fra 2003-2024 (kilde SSB).

Langsiktig utbyggingsgrense

Et hovedgrep for arealhusholdering og god by-/tettstedsutvikling er fastsetting av langsiktig utbyggingsgrense. Denne definerer avgrensning av utbyggingsområder av alle funksjoner mot sammenhengende natur- og friluftslivsområder og viktige områder for landbruk. Langsiktig grense er fastsatt for den regionale senterstrukturen. Denne er definert av grensen mellom eksisterende og fremtidige utbyggingsområder i gjeldende kommuneplans arealdel pr 01.01.2025. Kommunene fastsetter langsiktig grense for den lokale senterstrukturen etter kriterier i retningslinjene i regional plan for areal og mobilitet.

Retningslinjer

R26

Kunnskapsgrunnlaget kommunen fremskaffer i kommuneplanarbeidet bør offentliggjøres senest ved høring og offentlig ettersyn av kommuneplanen. Kunnskapsgrunnlaget dokumenterer og begrunner kommunenes behov for å ta i bruk nye arealer til utbygging, og er et «dimensjoneringsgrunnlag».

- Arealbehovet for planperioden (12 år) bør avklares som del av arbeidet med planprogrammet for arealdelen. Arbeidet kan ta utgangspunkt i Arealregnskap i kommuneplan, og bør gi følgende dokumentasjon:
  - Innbyggertall og befolkningsframskriving basert på SSB's middel-alternativ (Brukes et annet alternativ skal det redegjøres for hvorfor)
  - Demografisk utvikling
  - Transformasjons-/fortettingspotensial for bolig og virksomheter
  - Arealreserver for bolig og virksomheter i gjeldende planer
  - Boligtyper
  - Boligbehov og arealbehov til bolig og virksomheter i planperioden
  - Gjennomført planvask (se retningslinje R1)

R27

Kommunene fastsetter langsiktig grense for utbygging ut fra dimensjoneringsgrunnlaget (i R26) og ambisjonen for fordeling av vekst innad i kommunen (i R28).

-For lokal senterstruktur fastsettes grensen i kommuneplanens arealdel. Grensen skal ta hensyn til forventet beregnet befolkningsvekst i planperioden, i henhold til punktene i R26 om arealbehov ut over dagens utbyggingsområder i kommuneplanen. Følgende prinsipper skal ligge til grunn:

- Utbygging innenfra og ut
- Miljømessig bærekraft, inkludert bevaring av grøntområder og naturressurser.
- God tilgang til eksisterende eller planlagt infrastruktur
- Gangavstand mellom boliger og viktige funksjoner

-Kommunene skal fastsette langsiktig grense kun for byer og tettsteder definert i den regionale senterstrukturen.

Fordeling av vekst innad i hver kommune

Kommunen skal fastsette fordeling av vekst mellom de ulike nivåene i senterstrukturen, ut fra et ambisjonsnivå i retningslinje R28 og ut fra følgende prinsipper:

- Kommunekategorien avgjør hvilken andel av veksten som skal lokaliseres innenfor langsiktig grense for den *regionale* senterstrukturen. Kommunene fastsetter den endelige prosentvise andelen, innenfor rammen i retningslinjene, i sin kommuneplans arealdel ut fra kunnskapsgrunnlag og dokumentasjonskrav i retningslinjene.
- Resterende vekst kan fordeles på alle nivåene i senterstrukturen:
    - utvidelse av langsiktig grense for den regionale senterstrukturen
    - innenfor langsiktig grense for den lokale senterstrukturen, hvor kommunen selv fastsetter langsiktig grense ut fra prinsippene i retningslinjene og ut fra kunnskapsgrunnlag og dokumentasjonskrav i retningslinjene.
    - som spredt boligbygging innenfor rammene i retningslinjene.
    - for kommuner med flere byer og tettsteder i den regionale senterstrukturen skal hovedandelen av boligveksten lokaliseres til den største byen/tettstedet.

I Nedre Glomma er det inngått byvekstavtale. Arealbruk er et viktig virkemiddel for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. Det er derfor egne retningslinjer for spredt boligbygging og fordeling av vekst mellom sentrum og byområdene for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner.

Retningslinjer

R28
Fordeling av vekst innad i en kommune skal fastsettes i kommuneplanens arealdel, bygge på prinsippet om arealeffektivt utbyggingsmønster og følgende ambisjoner: Innenfor langsiktig utbyggingsgrense for den regionale senterstrukturen skal:
a) Kommuner i kommunekategori 1 skal ha en svært høy andel (minst 90%) av veksten. For kommunene med Byvekstavtale, Fredrikstad og Sarpsborg, skal det i kommuneplanens arealdel fastsettes prosentvis fordeling av vekst mellom sentrums- og byområdet, hvor sentrum skal ha størst andel.
b) Kommuner i kommunekategori 2 ha en høy andel (minst 60%) av veksten
c) Kommuner i kommunekategori 3 ha hovedandelen (minst 50%) av veksten

- Kommunekategorier er vist i kart over
- For alle kommunekategoriene gjelder at resterende andel kan fordeles på alle nivåene i senterstrukturen inkludert en begrenset spredt boligbygging i henhold til føringene nedenunder.
- For kommuner med flere byer og tettsteder i den regionale senterstrukturen skal hovedandelen av veksten lokaliseres til den største byen/tettstedet.
- Spredt boligbebyggelse begrenses og lokaliseres til etablerte grender. For kommuner med by-/regionsenter åpnes det ikke for spredt boligbebyggelse innenfor en sone på 3 km fra den langsiktige utbyggingsgrensen rundt disse.
- Følgende rammer gjelder for omfanget av spredt boligbygging: *

Kategori	Kommune	Ramme for spredt boligbygging*
Kommunekategori 1:	Fredrikstad, Sarpsborg Moss	Maks 0,75 % av boligbyggingen Maks 1,5 % av boligbyggingen

Kommunekategori 2 med regional by	Halden og Indre Østfold	Maks 5% av boligbyggingen
Kommunekategori 2 uten regional by:	Hvaler, Råde, Skiptvet, Rakkestad, Våler	10%
Kommunekategori 3:	Aremark, Marker	Maks 30 %

*Beregnes ved gitt midlertidig brukstillatelse/ferdigattest.

Regionale næringsområder

I planen pekes det ut områder som kan få status som "regionale næringsområder". Dette er større områder (i hovedsak over 500 daa) som har en regional funksjon, enten i form av å samle/være en viktig del av større verdikjeder og være viktig for regionale verdiskaping eller har en betydelig posisjon i det regionale arbeidsmarkedet. For å få status som «Regionalt næringsområde» kreves det at det, der det er naturlig, samarbeides på tvers av kommunegrensene om utviklingen av området. Herunder må det samarbeides om hvilke typer virksomheter som det skal legges til rette for, at det gjennomføres energianalyser, en vurdering av ressursutnyttelse (symbioser for utvikling av sirkulære huber) og utnyttelse av spillvarme. Regionale næringsområder skal prioriteres framfor andre næringsområder ved offentlige investeringer i infrastruktur og tjenestetilgang.

Tabellen viser liste over næringsområder som *kan* få status som regionale næringsområder i planen.

Region	Navn	Næringsområder som er/kan utvikles til sirkulære huber
Søndre Østfold	Øra	x
	Tofterg	x
	Borregård	x
	Saugbrugs	x
	Hasle*	
	Kampenes	
	Berg / Svinesundparken	
	Omberg /Valle	
Indre Østfold	Holtskogen	x
	Henningsmoen / Gislingrud	
	Sletta	
	Hoen / Sekkelsten	
	Løvstad/Knapstad	
	Slitu / Brennemoen	
	Rudskogen	x
Mosseregionen	Moss østre / Solgård skog	x
	Missingmyr	

	Gylderåsen	
	Moss lufthavn Rygge	

* Regionalt næringsområde på Hasle er båndlagt for regulering av datasenter og/eller batterifabrikk. Dersom områdereguleringsplanen for dette ikke vedtas, skal arealet tilbakeføres til LNF-formål.

Kommuneplanen må tuftes på kunnskap om befolkningsutvikling, arealreserver og arealbehov. Samtidig er det behov for å sikre at gjeldende planverk bidrar til en bærekraftig, effektiv og attraktiv utvikling av byer og tettsteder.

Retningslinjer

R29
Regionale næringsområder bør utvikles i et tett samarbeid i regionen, og inngå i interkommunale næringsstrategier.

Regionalt næringsområde på Hasle er båndlagt for regulering av datasenter og/eller batterifabrikk. Dersom områdereguleringsplanen for dette ikke vedtas, skal arealet tilbakeføres til LNF-formål.

R30
For å sikre lokalisering av rett virksomhet på rett sted benyttes veileder for bruk av ABC-prinsippet i kommuneplanlegging (ABC-veileder, Asplan Viak 2024) i kommuneplanprosessen. Dette gjelder også for forretning/kjøpesentra.

R31
Arealdisponeringen i C-områder skal planlegges helhetlig, også ved trinnvis utbygging. Det skal stilles krav til samordning av arealer for trafikk, parkering og logistikk. Muligheter for industriell symbiose skal vurderes.

Se tabell over næringsarealer som kan få status som regionale næringsområder og ellers retningslinjer under tema energi.

Forretning og kjøpesentra

Regional plan "Østfold mot 2050" inneholdt regional planbestemmelse (RPB) for lokalisering av handel. Kommunene som har rullert sin kommuneplan etter 20.06.2018, har erstattet denne med egne bestemmelser i sin plan. Noen kommuner har bestemmelser i sin kommuneplan som er utformet i god tro, men som er mer detaljert enn det plan- og bygningsloven åpner for. Disse har derfor virkning kun som retningslinjer (Sarpsborg, Fredrikstad, Råde, Moss, Indre Østfold og Marker). Disse kommunene har på dette viset mistet sitt styringsverktøy. Halden kommune har ikke håndtert tematikken som del av sin kommuneplan. Kommunen viser i planen til at regional planbestemmelse (21.06.2018) skal gjelde. På bakgrunn av dette legges det i regionalplan for areal og mobilitet inn en avgrenset regional planbestemmelse. Denne gir kommunene tilbake *muligheten* til å styre lokalisering av forretning og kjøpesentra. Denne regionale planbestemmelsen utformes slik at den skal kunne følges opp i kommende kommuneplaner innenfor de rammer og muligheter plan- og bygningsloven gir. Reguleringsplaner vedtatt etter

fastsettelse av regionale planbestemmelse (21.06.2018) gjelder foran ny regional planbestemmelse. Disse reguleringsplanene er vedtatt i henhold til regional planbestemmelse (21.06.2018), og unntaket skal sikre forutsigbarhet.

Ny regional planbestemmelse gjelder ikke for Aremark, Hvaler, Våler, Skiptvet og Rakkestad kommuner. I det regionale plankartet er det lagt inn et kartlag som viser hvor regional planbestemmelse ikke gjelder på kommuneplannivå. i de kommunene hvor bestemmelsen har virkning. Unntaksområdene definert gjennom reguleringsplaner er omtalt i selve teksten i den regionale planbestemmelsen.

Retningslinjer

R32

Forretning og kjøpesenter innenfor kartlagte A-områder:

- A-områder, hvor det skal åpnes for forretning/kjøpesenter, kartfestes på temakart eller i planbeskrivelsen som del av kommuneplanarbeidet. De A-områder som velges ut for forretning/kjøpesenter, fra ABC-kartleggingen, skal bidra til flerfunksjonelle sentrumsområder i by/tettsteder. Områdene skal avgrenses til sentrumsområder med høy tilgjengelighet, med gange, sykkel og kollektivtransport, og nærhet til kollektivknutepunkt. A-virksomheter, definert i ABC-veilederen, skal kun lokaliseres i A-områder.
- Innenfor de utvalgte A-områdene avklares arealer for forretning og kjøpesentra på kommuneplankartet med egnet underformål (SOSI 1130, 1140 eller 1150) med tilhørende bestemmelser.
- Der det innenfor de utvalgte A-områdene er behov for å skille på varegrupper, og/eller angi bestemmelser om størrelse på forretning/kjøpesenter, må det i KPA stilles plankrav. Et slikt plankrav må gjelde også for allerede regulerte områder.
- For områder som avsettes med formål bebyggelse og anlegg, må det i KPA stilles plankrav for etablering og vesentlig utvidelse av forretning og kjøpesentra. Et slikt plankrav må gjelde også for allerede regulerte områder.

R33

Forretning og kjøpesenter utenom kartlagte A-områder:

- Forretning og kjøpesenter utenom kartlagte A-områder kan vurderes som unntak gjennom kommuneplanens arealdel, for å legge til rette for:
  - redusert transportbehov og økt tilgjengelighet for innbyggere og lokalsamfunn
  - handel med plasskrevende varer som ikke lar seg innpasse i sentrumsområder
- Slike unntak skal lokaliseres til:
  - bydeler og lokalsamfunn utpekt i KPA
  - avlastningsområder, områder for forretninger med plasskrevende varegrupper. Med plasskrevende varegrupper menes trelast og andre store byggevarer, motorkjøretøy, møbler, brune- og hvitevarer og planter.
  - områder med stedbundet reiseliv, attraksjoner, friluftsliv, kultur, idrett og produksjon (fabrikkutsalg) avsatt i KPA med egnet formål.
- For unntakene i bydeler/lokalsamfunn eller avlastningsområder avsettes formål sentrumsformål, forretning og/eller kjøpesenter på kommuneplankartet (SOSI 1130, 1140 eller 1150) med tilhørende bestemmelser.

- Der det tilrettelegges for slike unntak gjennom SOSI-kode 1130, 1140 og/eller 1150 og/eller ved bruk av hovedformål 1001, samt for unntak knyttet til utpekte områder for reiseliv/attraksjoner, skal kommunen i sin KPA stille krav om regulering for etablering og vesentlig utvidelse av forretning og kjøpesentra. Plankravet må gjelde også for områder som i dag er omfattet av reguleringsplan.
- For disse unntakene må KPA gi føringer for videre planlegging gjennom retningslinjer, for å sikre utvikling i henhold til retningslinjene i denne planen. Retningslinjene skal gis innenfor følgende rammer:
  - dagligvareforretninger på inntil 800 m2 forretningsareal eller lokalt forretningssenter på inntil 1200 m2, der dagligvaredelen ikke skal overstige 800 m2. Retningslinjen er ikke til hinder for at det etableres flere slike forretninger eller forretningssentre.
  - eventuell angivelse av hvilke varegrupper det ønskes å legge til rette for, som forretning med plasskrevende varer i avlastningsområdene.
  - for forretning i tilknytning til stedbundet reiseliv / attraksjoner kan det legges til rette for salg med inntil 500 m2 butikkareal
- I kommuneplanens arealdel skal det fastsettes buffersoner langs E6/E18. Innenfor buffersonen tillates ikke etablering av forretning/kjøpesenter. Tilsvarende buffersoner bør vurderes for riksveger, og fastsettes i kommuneplanens arealdel.

Regional planbestemmelse

1. Forbud og lokalisering/virkeområde

Tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1, bokstav a, d, j, og l til kjøpesenter og forretninger er forbudt utenfor områder som i kommuneplan og/eller kommunedelplan er avsatt til sentrumsformål, kjøpesenter, forretning, kombinert formål eller erverv (SOSI 1130, 1140 eller 1150, innenfor 1800-serien, eller 130), og som er vist som unntaksområder på kart nedenunder samt utenfor områder avklart for forretning eller kjøpesenter i henhold til reguleringsplaner vedtatt etter 21.06.2018, og som er i henhold til slik plan.

Denne bestemmelsen gjelder ikke i følgende kommuner:
3124 – Aremark
3110 – Hvaler
3120 – Rakkestad
3116 – Skiptvet
3114 – Våler

I øvrige kommuner/områder gjelder bestemmelsen, med unntak av følgende:

- tiltak i tråd med bestemmelser og retningslinjer for forretning/kjøpesenter, innenfor formålene sentrumsformål, kjøpesenterformål, forretningsformål og kombinerte formål i reguleringsplaner vedtatt etter 21.06.2018.

- de deler av reguleringsplaner vedtatt før 21.06.2018 hvor formålene som åpner for handel ligger innenfor unntaksområdene. Unntaksområdene skal være avgrenset av formålet sentrumsformål i KPA og KDP, slik unntakene er spesifisert under

3107 – Fredrikstad
- Innenfor bestemmelsesområde Byområde i KPA (06.15.2023)
- Formål sentrumsformål i KPA (06.15.2023) og i KDP for dobbeltspor Seut-Rolvsøy og rv. 110 Simo-St.Croix (11.05.2020)
- Formål kombinert bebyggelse og anlegg, felt KB7 Østfoldhallen

3101 – Halden:
- Formål sentrumsformål (nåværende og fremtidig) i KPA (16.02.2023) og KDP for sentrum (09.03.2017)

3118 – Indre Østfold kommune
- Formål sentrumsformål (nåværende og fremtidig) i KPA (06.02.2024)

3103 – Moss:
- Formål sentrumsformål (nåværende og fremtidig) i KPA (24.03.2021)
- Formål kjøpesenter (nåværende og fremtidig) i KPA (24.03.2021)
- Utvalgte områder med formål forretning (nåværende og fremtidig) i KPA (24.03.2021), slik det er fremstilt på kart med unntaksområder
- Innenfor planavgrensningen til KDP Høyda (16.12.2025)
- Innenfor planavgrensning til KDP sentrum (15.06.2015)

3105 – Sarpsborg
- Innenfor planavgrensning til KDP sentrum (20.06.2019)
- Innenfor bydel Borgen, Grålum og Greåker, avgrenset som bestemmelsesområde i KPA (10.10.2024)

3112 – Råde
- Formål sentrumsformål (nåværende og fremtidig) i KPA (07.12.2023)
- Formål kombinerte bebyggelse og anlegg (nåværende og fremtidig) felt KB8 og felt KB i Saltnesveien 224 i KPA (07.12.2023)

3122 – Marker
- Formål sentrumsformål (nåværende og fremtidig) i KPA (22.11.2005) og i kommunedelplan Ørje (18.12.2007)
- Formål erverv (nåværende) i kommunedelplan Ørje (18.12.2007)

2. Søknader om tiltak innenfor bestemmelsens virkeområde

Søknader om oppføring eller vesentlig utvidelse av bygninger til kjøpesenter eller forretninger utenfor områder nevnt i punkt 1, behandles etter følgende ordning:

a) Tiltak i tråd med eldre godkjente planer – samtykkesaker:

Saker som er i tråd med eldre gjeldende kommunale planer, som er tilsidesatt av denne regionale planbestemmelsen, behandles som samtykkesak etter pbl § 8-5 før tillatelse til tiltak kan gis.

Ved behandling av samtykkesaker i fylkeskommunen, vil det legges vekt på angivelse av maksimalt antall parkeringsplasser, utforming og estetikk, kollektivtilknytning, og tilgjengelighet for gående og syklende – herunder hvordan gående og syklende i minst mulig grad eksponeres mot hovedveinettet.

Fylkeskommunen kan stille vilkår ved innvilgelse av samtykke.

b) Dispensasjoner:

Saker og tiltak som krever dispensasjon fra arealplaner, og der kommunen er positiv til å gi dispensasjon, behandles som samtykkesak etter pbl § 8-5 før dispensasjon vurderes.

c) Nye reguleringsplaner:

Nye reguleringsplaner behandles som ordinær plansak. Formålet med denne regionale planbestemmelse skal sikres i planen. Retningslinjene i regional plan skal være førende ved planarbeidet.

3. Varighet

Bestemmelsen gjelder i ti år fra vedtagelse av denne regionale planen, eller inntil godkjent arealplan som ivaretar de hensyn som bestemmelsen fastsetter i formålet, trer i kraft.

https://experience.arcgis.com/experience/2870c339a1ec45069b2dcc35a16c1510

Brukernavn: RPAMO_analyseabo
Passord: VingulMark=995?

(Ved offentlig ettersyn kan kartet åpnes uten innlogging)

Hvorfor gjør vi dette?

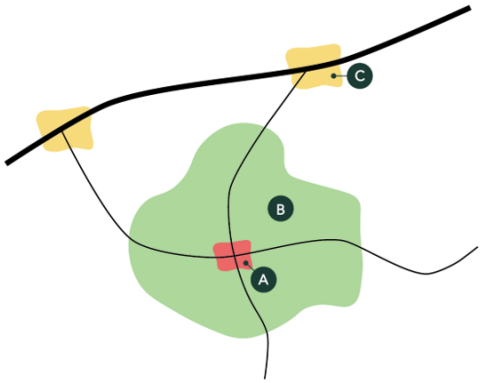
Rett lokalisering av bolig og virksomheter er en viktig faktor for å skape gode byer og tettsteder. Lokalisering av bolig i forhold til andre funksjoner blir viktig for at alle skal få like muligheter. Gå- og sykkelavstand vil bidra til at flest mulig får det samme tjenestetilbudet.

Dette vil bidra til mer bærekraftige lokalsamfunn. Prinsippet er vel så viktig for å utvikle steder hvor vi kan leve gode liv, og for å styrke næringslivets muligheter til å utnytte næringsarealene bedre. Natur i bebygde arealer gir estetiske kvaliteter, rekreasjonsarealer, har varmeregulerende effekt og bidrar til bedre klimatilpasning. Dette fører til bedre sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.
Prinsippet om å minimere transportbehovet, unngå nedbygging og restaurere forringede naturarealer skal være førende.

FAKTABOKS:

Hensikten med ABC-metoden er å lokalisere «rett virksomhet på rett sted» på bakgrunn av en virksomhets transportgenerende egenskaper.

Målsetningen med ABC-metoden er å minimere det samlede transportbehovet i en by eller region og øke tilgjengeligheten med alternative transportmidler til bil, samtidig som det legges til rette for et konkurransedyktig næringsliv og gode vilkår for trafikkavvikling.



Asplan Viak 2024

Flere kommuner har avsatt store arealer til fremtidig bolig- og næringsetableringer. Fortetting og transformasjon av eksisterende bo- og næringsarealer bør alltid vurderes før det legges til rette for nye arealer til bolig og virksomheter. Eldre reguleringsplaner kan være utdaterte og ikke relevante for dagens behov og utfordringer. Derfor blir det nødvendig at kommunene gjør en planvask, slik det er angitt i strategi 3.1. Slik kan vi begrense tap av biologisk mangfold og dyrket mark. Samtidig vil planvask kunne frigjøre allerede planlagte arealer til ny og nødvendig bruk.

Planvask og kunnskapsgrunnlag om arealreserver, areal- og befolkningsutvikling vil være gode verktøy for kommunene. Samtidig vil dette være et godt utgangspunkt for prosess og dialog mellom kommunale og regionale myndigheter.

Kommuneplanen skal ha arealreserver for en kommuneplanperiode på 12 år. Arbeid med arealbehov bør være en naturlig del av kommunenes arbeid med arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel. Arealreserven må ha beredskap for å sikre at samlede reguleringsplaner muliggjør realisering av det antall nye boliger i året som dimensjoneringsgrunnlaget redegjør for. Ved å inkludere et retningsgivende boligbyggeprogram i kommuneplanen, kan kommunen gi forutsigbarhet for utbyggere og samtidig sikre en helhetlig og langsiktig tilnærming til boligbygging som fremmer bærekraftig utvikling og gode bomiljøer.

Østfold har korte avstander. Kommunene har ulikt potensial og muligheter for boligutvikling. Samtidig har de fleste kommuner kvaliteter som er unike. Derfor bør kommunene samarbeide på tvers av kommunegrenser for å utløse større muligheter for å tiltrekke seg et mangfold av nye innbyggere som kan styrke regionen som helhet. Virkemidler knyttet til lokalisering må tilpasses kommunens virkelighet, og stå i forhold til den enkelte kommunes bidrag til å nå felles, overordnede mål.

Lokalisering av virksomheter har både en arealdimensjon og en ressursdimensjon. Hvor og hvordan vi planlegger næringsområdene i fylket påvirker verdiskaping, ressursbruk og funksjonen til byer og tettsteder. Rett lokalisering kan skape sterke arbeidsmarkedsregioner og bidra til attraktive og levende steder, redusert transportbehov, ressursbruk og investeringer i infrastruktur. Lokalisering av virksomheter bør skje ut ifra virksomhetens mobilitetsprofil og om dette samsvarer med områdenes tilgjengelighetsprofil. I tillegg må det tas særlig hensyn til virksomheter som har særlige behov knyttet til stedlige kvaliteter eller tilgang til ressurser. Det er knapphet på energi, og det er behov for å se næringsarealer i sammenheng med energibehovet, kraftproduksjonen og kapasiteten i kraftnettet og øvrig infrastruktur. Det er utformet føringer under tema energi. Næringsvirksomhet som trenger store arealer og/eller skaper mye godstransport bør lokaliseres slik at behov for areal og transport reduseres. Godstransport bør i størst mulig grad føres utenom byer, tettsteder og boligområder. ABC-prinsippet skal være førende, men enkelte næringer har særegne behov for naturressurser eller tilgang til kulturelementer, og ved slike tilfeller kan prinsippet vurderes annerledes.

Faktaboks

En **tilgengelighetsprofil** beskriver hvor mange som kan ankomme området innenfor nærmere definerte reisetider med ulike transportmidler.

Lokalisering på feil sted kan utfordre byene og tettstedenes funksjon og attraktivitet. Videre fører det til økt transport, økt behov for offentlige investering og tap av naturområder og matjord.

Handel, kultur, tjenestetilbud, servering og arbeidsplasser er alle viktige faktorer som må virke sammen for å skape levende sentrumsområder. Et godt grep er å lokalisere virksomheter med mange ansatte og/eller mange besøkende i sentrumsområder. Samtidig som det legges til rette for at flere reiser med sykkel, gange og kollektivtransport.

ABC-PRINSIPPET ETTER OMRÅDE, VIRKSOMHETENS MOBILITETSPROFIL OG AREALFORMÅL

	Områdets tilgjengelighet for ulike mobilitetsformer	Virksomhetens mobilitetsbehov	Arealformål i kommune- eller reguleringsplan
A	God tilgjengelighet med gange, sykkel og kollektiv Liten tilgjengelighet med bil og tungtransport	Høy arbeidsplassintensitet Høy besøksintensitet Lite godstransport	Sentrumsformål Kjøpesenter Forretninger Undervisning Kulturinstitusjon Administrasjon Kontor Hotell/overnatting Bevertning Annen offentlig og privat tjenesteyting
B	Middels tilgjengelighet med gange, sykkel og kollektiv Middels tilgjengelighet med bil og tungtransport	Middels arbeidsplass-intensitet Middels besøksintensitet Noe godstransport	Forretninger for plass-krevende varegrupper Industri
C	Liten tilgjengelighet med gange, sykkel og kollektiv God tilgjengelighet med bil og tungtransport	Stort arealbehov Lav arbeidsplassintensitet Lav besøksintensitet Mye godstransport	Lager Godsterminal Godslager Havneterminal Havnelager

Figuren viser sammenhengen mellom arealenes tilgjengelighetsprofil, virksomhetens mobilitetsprofil og formål i arealplaner. (Asplan Viak AS, 25.01.2024),

Deltema 16 Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap

Strategi 3.21: Forebygge uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere disse

Strategien innebærer å:

- aktivt forebygge risiko for naturhendelser som flom/skred og andre uønskede hendelser ved endringer av arealbruk
- ivareta trygghet og sikkerhet i utvikling av byer og tettsteder der uønskede hendelser kan ramme store menneskegrupper
- bruke og utvikle kunnskap om naturfare, klimaendringer og annen risiko i all planlegging av arealer og infrastruktur
- planlegge for en robust infrastruktur, spesielt for samfunnskritiske funksjoner
- etablere en sivil transportberedskap som sikrer god håndtering av kriser
- ta initiativ til samarbeid om forebygging av hendelser og beredskap for å fremme samfunnssikkerhet
- øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 10: Østfold har en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø

Retningslinjer

R32
Overvann og drikkevann skal håndteres på forsvarlig måte:

- Kommunene skal i arealplan- og enkeltsaksbehandling legge til rette for risikoreduserende og forsvarlig overvannshåndtering som hensyntar hele influensområdet ved bruk av tretrinnsstrategien (forsinking, fordrøying, avledning).
- Planene bør vise åpne vannveier og overordnede blågrønne strukturer. Kommunene skal i sine arealplaner vurdere, identifisere og sikre de arealene som trengs for å håndtere overvann ved skybrudd/ekstremregn.

R33
Kommunene skal i sin plan- og enkeltsaksbehandling sikre drikkevannskildene for dagens og fremtidens behov. Arbeidet skal gjøres i dialog med nabokommuner og Mattilsynet.

Hvorfor gjør vi dette?

Klimaendringer, sikkerhetspolitiske konflikter og krig gir økt risiko for uønskede hendelser som kan ramme samfunnsliv og samfunnsstrukturer i Norge. Uønskede hendelser kan være både naturbaserte og menneskeskapte.

Vi ser også varierende grad av tillit til myndigheter og mellom mennesker, og en økt utrygghet. Risikoen for å bli eksponert for desinformasjon øker. Derfor er strategier for å øke deltakelsen i

samfunnslivet og tilliten i befolkningen viktig i samfunnsplanleggingen. Forebygging av utenforskap og bedring av folks levekår står sentralt i Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd (LDL) og er nærmere omtalt der. Det samme gjelder viktigheten av å ha en kildebevisst befolkning og å aktivt praktisere våre demokratiske verdier i valg og i offentlig debatt. Dette er en viktig del av det langsiktige arbeidet med samfunnssikkerhet, forebygging og økt robusthet.

Uønskede hendelser kan ha stor innvirkning for arealbruk og mobilitet. Gjennom planlegging av arealbruk, fysisk infrastruktur og mobilitetsløsninger kan man *forebygge* hendelser og unngå at skade skjer. Ved å unngå etableringer som øker risikoen, flytte virksomhet som gir risiko, og forbedre pågående aktivitet, kan man gjennom planleggingen bedre risikobildet og endre sårbarheten. I tillegg til å drive forebygging gjennom planlegging må samfunnet også etablere *beredskap* til å løse uønskede hendelser når de oppstår, uansett årsak. Mange aktører deler ansvaret for forebygging og beredskap.

Ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap - hvem bør følge opp strategien?

Statlige myndigheter har hovedansvaret for å vurdere risiko og utarbeide beredskapsscenarioer for hendelser som kriminalitet, terror, krig og større helsekriser. Statsforvalteren, sammen med Forsvaret, koordinerer det regionale arbeidet i Norges totalberedskap. Dette arbeidet er basert på nasjonal politikk og i mindre grad på regional politikk. Nye føringer for arbeidet med den norske totalberedskapen er presentert i Totalberedskapsmeldingen (Stortingsmelding nr. 9 (2024-2025)). Meldingen slår fast at ansvarsprinsippet ligger fast; den som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser på sitt område. Staten tydeliggjør sin overordnede rolle og vil utvikle felles planforutsetninger for den sivile beredskapen for kriser og krig. Når det gjelder naturhendelser som flom og skred, er det Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) som har det nasjonale fag- og veiledningsansvaret.

Alle aktører som leverer samfunnstjenester har ansvar for å redusere sårbarhet og ha beredskap for egen infrastruktur og egne tjenester. Dette inkluderer eiere av samfunnskritisk infrastruktur som vannforsyning, helse, energi, EKOM og transport. FylkesROS-analysen for Viken fra 2022 identifiserer viktige hendelser som pandemi, kvikkleireskred, terror, digitale hendelser og flom med høy sannsynlighet og store konsekvenser. Langvarig strømbrudd har lav sannsynlighet, men store konsekvenser, og alle må ha beredskap for å redusere konsekvensene av strømbortfall.

Kommunene har gjennom sivilbeskyttelsesloven ansvar for befolkningens trygghet og sikkerhet. Ved akutte hendelser som truer liv og helse, er det nødetatene innen politi, helse, brann og redning som er ansvarlig for beredskapen. Disse samarbeider tett med kommunene ved større hendelser. I det forebyggende arbeidet med samfunnssikkerhet er kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse det sentrale kunnskapsgrunnlaget. Alle aktuelle sektorer, fagmiljøer og nabokommuner må delta i dette kommunale analysearbeidet. Grensekommuner til Sverige bør også samarbeide på tvers av landegrensen, innenfor rammen av nasjonale føringer. Regionale problemstillinger knyttet til svenskegrensen bør løftes og avklares på statlig nivå.

Sammen med nasjonale risikoanalyser utgjør kommunens helhetlige ROS-analyse kunnskapsgrunnlaget for den lokale og regionale grunnberedskapen. Disse analysene bør også benyttes i samfunnsplanleggingen, både av kommunen selv og av andre aktører som opptrer i kommunen. Kommunene må også følge opp både nasjonale og regionale krav og retningslinjer som sektormyndighet, og i sin arealplanlegging.

I tillegg til myndigheter, tjenesteleverandører og infrastruktureiere ivaretar også frivilligheten viktige beredskapsoppgaver i Norge, spesielt innen redningsarbeid og sosial beredskap. Økt deltakelse i denne delen av frivilligheten er derfor viktig i totalberedskapen. Frivilligheten generelt er nærmere omtalt i strategi 1.7 i plan for LDL. Innbyggernes ansvar for eget liv og egne eiendeler må også nevnes. Dette ansvaret som alle har, kan bl.a. dekkes ved å følge myndighetenes råd om egenberedskap.

Sivil transportberedskap

Fylkeskommunen har ansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde fylkesveinettet. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for å organisere den regionale sivile transportberedskapen. Dette gjelder beredskap for større kriser både i fred og krig. Fylkeskommunen skal kartlegge transport-beredskapsbehovet i fylket, ha oversikt over sentrale transportaktører og ha utarbeidet krise- og beredskapsplaner for håndtering av uønskede hendelser. Dette kan gjelde hendelser med ulike årsaker, også hendelser forårsaket av klimaendringer som skred og flom. Behovet for å oppdatere sivil transportberedskap er aktualisert gjennom krigen i Europa og uro i verden. Elektrifiseringen av transportsektoren bidrar til en ekstra dimensjon når transportberedskapen skal gjøres robust mot strømbortfall.

Klimatilpasning som del av samfunnssikkerheten

Miljødirektoratet er nasjonal fagmyndighet innen klimatilpasning. Klimaprofilene fra Norsk klimaservicesenter gir viktig kunnskap om forventede klimaendringer nasjonalt og for hvert fylke. Klimaprofilen for Østfold peker på økt sannsynlighet for ekstrem nedbør, regnflom, jord- og flomskred, stormflo og tørke, samt kvikkleireskred som følge av erosjon. Når konsekvensene av klimaendringene skal vurderes i planleggingen, skal høye alternativer fra nasjonale klimaframskrivninger legges til grunn.

Oppdatert kunnskap om klimaendringer og føre-var-prinsippet må legges til grunn for all planlegging og forvaltning i kommunene og hos infrastruktureiere. Tiltak for å redusere faren for, og konsekvensene av klimaendringer er spesielt viktige i regional og kommunal arealplanlegging. Kommunal og regional planstrategi skal ifølge statlige planretningslinjer omtale behovet for oppdatering av eksisterende eller utarbeiding av nye planer (planvask), i lys av forventede klimaendringer og tidligere uønskede naturhendelser.

Kommuneplanens samfunnsdel skal inkludere en overordnet vurdering av om klimaendringer vil påvirke langsiktige utfordringer, mål og strategier. Vurderingen skal skille mellom forhold av betydning for arbeidet med kommuneplanens arealdel, og forhold av betydning for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Samtidig bør kommunen kartlegge økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning. Spesielt våtmarker, myrer, elvebredder og skog som kan dempe effektene av klimaendringer er viktige å ivareta i arealplanleggingen. Det er viktig at ny utbygging styres bort fra områder som er utsatt for naturfare. Dette gjør at behovet for sikringstiltak og inngrep i vassdrag og vassdragsbelter unngås. Bygging på marine avsetninger skal gjøres i henhold til NVE sin veileder. Kommunene skal i kommuneplanens arealdel stille krav om at det i reguleringsplaner og byggesaker i kystområder som forventes utsatt for havnivåstigning eller stormflo innen år 2100 (jf. prognoser fra DSB), sikres at byggetiltaket opprettholder funksjonaliteten og sikkerheten. Det stilles krav i TEK17 § 7-3 om metodikk for å ivareta sikkerhet mot skred. Det er et krav i byggforskriften (TEK) å følge NVEs veileder 1/2019

I arealplanleggingen må det legges vekt på helhetlige løsninger som bevarer økosystemer og forbedrer kvaliteten på uteområder og ivaretar og videreutvikler den blå-/grønne strukturen. Bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger for overvannshåndtering, som våtmarker, grønne tak og åpning av bekker bør vurderes, og vedlikeholdsrutiner må etableres. Dersom det velges andre løsninger enn naturbaserte skal dette begrunnes.

Risikoaksept og egenberedskap

Det er ikke mulig å forebygge all risiko i samfunnet. Derfor må både planmyndigheter, infrastruktureiere og vi som innbyggere vurdere hvilken risiko vi kan akseptere – for oss selv og de vi har ansvar for - i beslutningene vi tar. Alle må vurdere hvilken beredskap en selv trenger for å ivareta egne interesser og eget ansvar i kriser. I tillegg må alle aktører ta initiativ til nødvendig samarbeid med andre, for å redusere samlet risiko og ha god beredskap.

Figuren viser sammendrag av forventede endringer i Østfold fra perioden 1971–2000 til 2071–2100 i klima, hydrologiske forhold og naturfarer som kan ha betydning for samfunnssikkerheten (Norsk klimaservicesenter, 2022)

Tema 5 Mobilitet

Mobilitet er hvordan og hvor effektivt mennesker og varer kan bevege seg fra ett sted til et annet. Mobilitet er avgjørende for innbyggernes deltakelse i arbeidslivet, utdanning, tjenester, kultur og fritidsaktiviteter. Mobilitet er et viktig premiss for næringsutviklingen og skal bidra til å øke næringslivets konkurranseevne. Mobilitet er sentralt i planlegging og utvikling av bærekraftige samfunn der alle skal ha mulighet til å delta.

En større befolkning gir behov for mer person- og godstransport, og bedre betalingsevne gir oss mulighet til å reise oftere og mer effektivt. Den mest miljøvennlige reisen er den som ikke foretas. Ved å legge til rette for hjemmekontor, fleksibel arbeidstid, fjernarbeidsløsninger, og digitale møteløsninger kan vi bidra til at innbyggerne som har mulighet til det, i mindre grad trenger å reise til arbeidsstedet. På denne måten kan vi bruke infrastrukturen smartere, ved at alle ikke trenger å reise samtidig og at de som har behov for å reise får forutsigbar reisetid.

Barn og unges fysiske aktivitet har stor betydning for både helse og læring. En aktiv reisevei til skole kan bidra til bedre konsentrasjon, psykisk velvære og fysisk helse. Å gå eller sykle til skolen reduserer biltrafikken rundt skoler og i nærområdene som bidrar til økt trafikksikkerhet.

De fleste reisene i Østfold foregår med personbil. Kollektivandelen og sykkelandelen i Østfold er lav. I et fylke med stor befolkningsvekst er det viktig å få endret dette. Klima og geografi i Østfold gjør at det bør være mulig for flere å sykle her.

Mobilitetstilbudet i Østfold skal legge til rette for en enklere reisehverdag som skal være bærekraftig. Det skal være trygt, attraktivt, klima- og miljøvennlig, helsefremmende og tilgjengelig. Det å gå, sykle, reise kollektivt, benytte nye mobilitetsløsninger og reise med privatbil skal utfylle hverandre i et helhetlig mobilitetstilbud. Mobilitetsløsninger som er enkle å forstå og bruke krever at hele reisekjeden utformes slik at innbyggerne kan benytte seg av ulike typer mobilitetstilbud på en effektiv og inkluderende måte.

Et av hovedmålene for mobilitetsplanleggingen er at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Det innebærer reduksjon i bilbruk i byområdene, og målrettet arbeid for mindre bilandel i andre deler av fylket. Geografien i Østfold tilsier at bilen er nødvendig i deler av fylket, for at hverdagen til folk skal gå opp. I deler av fylket vil sykkel, gåing og kollektiv i større grad utgjøre et supplement til privatbil. I byene kreves en kombinasjon av bilbegrensende tiltak og tilrettelegging av miljøvennlige mobilitetstilbud. Digitalisering, delingsbaserte mobilitetsløsninger, nye forretningsmodeller og ny teknologi kan være viktige supplement til eksisterende mobilitetsløsninger.

Mobiliteten må planlegges i sammenheng med øvrig samfunnsutvikling, og ses i sammenheng med lokalisering av boliger, arbeidsplasser, handel, fritidstilbud og offentlige tjenestetilbud. Ved å konsentrere mange daglige reisemål i nærheten av hverandre, legges det til rette for et mindre mobilitetsbehov.

I årene fremover forventes et mindre handlingsrom i norsk økonomi og behovene øker på andre viktige samfunnsområder. Et mer effektivt transporttilbud, som med lavere kostnader løser de viktigste utfordringene og skaper nye muligheter, vil ha stor verdi de neste årene og for kommende generasjoner.

Deltema 17 Gåing og sykling

Strategi 3.22: Andelen syklende og gående skal øke

Strategien innebærer å:

- Legge til rette for at sykkel skal være et attraktivt transportmiddel, og at sykkeltiltak skal være trafikksikkert og tilpasset potensialet for økt sykkelbruk.
- Bidra til at tiltak på alle plannivå legger til rette for at persontransport i økende grad løses med å gå og sykle
- Utvikle et sammenhengende tilbud for gåing og sykling i og rundt byer og tettsteder
- Legge til rette for å gå og sykle inn mot målpunkter som skoler, kollektivtilbud, idrettsanlegg og andre møteplasser i nærmiljøet
- Forsterke samarbeidet mellom stat, fylkeskommune, kommune og andre transportaktører, om tilrettelegging for syklister med god adkomst til kollektivsystemet.
- Bruke reisedata for å kartlegge tiltak for økt bruk av kollektiv, sykkel og gange
- Øke fremkommeligheten for gående, ved å opparbeide og vedlikeholde snarveier til knutepunkt, holdeplasser og målpunkter
- Prioritere tiltak på eksisterende infrastruktur som gir bedre utnyttelse og helårs fremkommelighet for syklister. I størst mulig grad benytte eksisterende gater i by og byområder, om nødvendig på bekostning av fremkommelighet for bil
- Prioritere vintervedlikehold og annen sesongdrift på strekninger med størst antall skole- og arbeidsreiser på sykkel
- Skille tilbudet for syklister fra gående, der potensiale for antall syklister er høyest og det er høyt antall gående
- Aktivt fremme sykkeltilbudet gjennom informasjon og holdningsskapende arbeid
- Se infrastruktur for gående og syklende i sammenheng med blågrønne strukturer og faunakorridorer

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016.

Retningslinjer

R34 Kommunene skal i sin KPA stille krav om tilrettelegging for gående, syklende og kollektiv gjennom rekkefølgekrav i sine arealplaner.
R35 Kommunen skal i sin KPA stille krav om trafikkanalyse/-vurdering, som skal være del av reguleringsplanmaterialet for utbygginger. Utredningen skal tilpasses størrelse/kompleksitet av utbyggingen.
R36 I kommunene med vedtatt nullvekstmål bør det stilles krav til mobilitetsutredning/mobilitetsplan på kommune- og reguleringsplannivå for etablering av større bolig og /eller virksomheter. Utredningen/planen skal analysere muligheter for minst bilavhengighet

Hvorfor vi gjør dette er beskrevet sammen med beskrivelsen for deltema 18 nedenunder.

Deltema 18 Kollektivtransport og delingsmobilitet

Strategi 3.23: Bidra til økt andel kollektivtransport og delingsmobilitet

Strategien innebærer å:

- utforme kollektivtilbudet til å bidra til nullvekstmålet i aktuelle byområder
- videreutvikle kollektivtilbudet til et effektivt nettverk, med delingsmobilitet, sykling og gåing som supplerende elementer
- prioritere kollektivtransport i og mellom byer med regionale kollektivknutepunkt
- øke andelen universelt utformet kollektivtransport
- samarbeide med transportaktører om utvikling av nye mobilitetsløsninger
- sikre nødvendige arealer til bussanlegg og sjåførfasiliteter
- aktivt fremme kollektivtilbudet gjennom informasjon og markedsføring

Strategien bidrar til å nå:
Delmål 1: Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040, sammenliknet med 2016 og
Delmål 21: Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud.

Retningslinje

R37
I områder hvor det er mangel på egnede arealer, skal nødvendige arealer til bussanlegg og sjåførfasiliteter sikres i arealplaner og på bakgrunn av avklaringer på regionalt nivå

Hvorfor gjør vi dette? (deltema 17 og 18)

I dag er bilbruken høy i store deler av fylket, og de fleste reiser gjøres med privatbil. Samtidig ser vi at kollektivandelen og andelen som går eller sykler er lave. Dette skaper økt trafikkbelastning, mer forurensning og et mindre tilgjengelig og inkluderende bymiljø. For å møte disse utfordringene må vi øke andelen som reiser kollektivt, sykler og går. Ved å legge til rette for økt bruk av kollektivtransport, sykkel og gange, vil vi sikre en bærekraftig utvikling av Østfold som region. Vi ønsker å gjøre det enklere for innbyggere å velge miljøvennlige alternativer, redusere avhengigheten av privatbilen og legge til rette for et mer robust og klimavennlig transportsystem.

Planleggingen skal bidra til å styrke kollektivtransport som transportform. Mobilitetsplanleggingen i Østfold har som mål å sikre at alle innbyggere har tilgang til et effektivt, trygt og miljøvennlig transportsystem som knytter sammen byer og tettsteder, samtidig som vi reduserer vårt klimaavtrykk. Ved behov for økt transportkapasitet skal mulighetene for å løse transportbehovet med et effektivt kollektivtilbud utredes.

Kollektivtrafikk prioriteres i byer og tettsteder, sammen med gåing og sykling, gjennom planlegging av helhetlig infrastruktur som er sammenhengende, tilgjengelig, attraktiv og trygg. De

statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet legger vekt på at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og fortetting rundt knutepunkter. De statlige føringene innebærer at regioner med større byer skal prioritere infrastruktur og framkommelighet for kollektivtrafikken. I transportkorridorer hvor det er grunnlag for det, skal areal og kapasitet til bane og annen kollektivtrafikk prioriteres.

Retningslinjer og regionale planbestemmelse

Retningslinjene og bestemmelsene i den regionale planen skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Regionale planbestemmelser er juridisk bindende og gjelder for utpekte kommuner og gjelder foran gjeldende kommunale og regionale planer. Unntaksområder, områder der de regionale planbestemmelsene ikke gjelder, er vist i kart for arealer på kommuneplan-/kommunedelplannivå. Unntaksområder som følger av reguleringsplaner er kun omtalt i den regionale planbestemmelsen, og fremkommer ikke på kart. Kommunene skal legge planbestemmelsen til grunn i sin arealplanlegging og saksbehandling. Fravik fra planbestemmelsen krever samtykke.

Retningslinjene er ikke juridisk bindende for kommunens arealbruk. De er veiledende, og gjelder for planer etter plan- og bygningsloven og særlover som berører bruk og vern av arealer og naturressurser i fylket. Retningslinjene er et regionalt styringsredskap for en bærekraftig arealforvaltning og utvikling, i tråd med målene i den regionale planen.

Intensjonen med retningslinjene og bestemmelsene er å sette rammer og vise et tydelig og forutsigbart handlingsrom innen det aktuelle fagområdet, slik at kommuner og utbyggere / tiltakshavere får klare signaler for planleggingen.

Ved rullering av kommuneplanene og ved utarbeiding av reguleringsplaner gir retningslinjene føringer. Føringene skal følges opp og utdypes/detaljeres i kommunale planer. Føringene skal ikke fravikes ved utstrakt dispensasjonspraksis.

Avvik fra retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelser etter plan- og bygningslovens kapittel 5. Noen retningslinjer har «skal-formuleringer» og noen har «bør-formuleringer». Retningslinjer med «skal-formuleringer» indikerer sterkere føringer enn «bør-formuleringer», men begge kan danne grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen. Gradsforskjellen antyder også at krav til begrunnelse og dokumentasjon ved avvik er større knyttet til «skal-retningslinjene» enn til «bør-retningslinjene». Kommuner oppfordres til å drøfte planlagt arealbruk som avviker fra retningslinjene i regionalt planforum på et tidlig stadium i planprosessen.

Konsekvensutredning

Plan og bygningslovens § 8-3 «Utarbeiding av regional plan» sier at regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. Det er henvist til § 4-2 andre ledd, som lyder:

«For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.»

Ettersom regionalplanen for areal og mobilitet legger føringer for arealplanlegging og virksomhet på både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, er det klart at planen må konsekvensutredes.

I henhold til konsekvensutredningsforskriften skal en konsekvensutredning av en regionalplan blant annet inneholde:

- Beslutningsrelevant informasjon og et ikke-teknisk sammendrag (KU-forskriften § 17)
- Redegjørelse for virkningene av planen på et overordnet nivå (KU-forskriften § 18). Dette gjelder så lenge det ikke er foreslått konkrete tiltak.
- Beskrivelse av alternativ (KU-forskriften § 19): Det er et krav at det i konsekvensutredningen skal redegjøres for de alternativene som forslagsstiller har vurdert for å løse og ivareta det konkrete planproblemet eller tiltaket. Forskriften stiller imidlertid ikke krav om at alternativer i betydning alternative løsninger skal utredes fullt ut (jf. regjeringens veileder for konsekvensutredninger punkt 4.6). Det kan da skrives en enklere redegjørelse.
- En beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet) (KU-forskriftens § 20).

Videre gir forskriftens § 21 en liste over faktorer som kan bli påvirket av planer / tiltak, og der vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal vurderes. Det skal utføres en helhetlig vurdering av planens virkninger.

Plankart

Kartet viser regional arealstrategi på et overordnet, prinsipielt nivå, og viser følgende som er knyttet til planens retningslinjer:

- Regional og lokal senterstruktur
- Langsiktige grensene for den regionale senterstrukturen
- Avgrensning av Fjella-landskapet
- Kystsoneavgrensningen
- Unntaksområder (kommuneplannivå) hvor regional planbestemmelse for lokalisering av handel ikke skal gjelde

Lenke til kartinnsynsløsning: Regional plan for areal og mobilitet - januar 2026

Temakart

Temakartene for natur, friluftsområder, kulturlandskap og kulturmiljøer og jordressurser ble opprinnelig utarbeidet som del av fagrapporten «Datagrunnlag for Fylkesplanens arealstrategi», av Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold, juli 2007. Kartene er justert og oppdatert.

Temakartene dekker følgende tema:

- regionalt verdifulle friluftsområder
- naturvernområder
- regionalt verdifulle kulturmiljøer
- regionalt verdifulle kulturlandskap
- jordressurser AR50

Temakartene er faglige underlagsdokumenter, som illustrerer hvor det er regionale og nasjonale interesser og verdier innenfor ulike tema. Temakartene benyttes som faglig underlag i all saksbehandling som omhandler arealer og arealbruk, og som støttedokumenter til begrunnelser for innsigelser. Temakartene må ikke oppfattes som uttømmende. De er ment som illustrasjoner av faglig begrunnede, men grovt skisserte, områder med stor regional og/eller nasjonal verdi. Det vil alltid være åpent for diskusjon om flere enkeltområder burde vært med eller tas ut. Hensikten er å skissere de mønstrene som viser hvor arealkonfliktene er mest åpenbare, for slik å skape bedre forutsigbarhet. Temakart for jordressurser er utarbeidet ut fra AR50-data. Dette må ikke forveksles med AR5-data, som fastsetter innslagspunktet for regional planbestemmelse for dyrket mark.

Lenke til kartinnsynsløsning: Regional plan for areal og mobilitet - januar 2026

Veileder

Retningslinjene under strategi 3.19 i planen viser til veileder om lokalisering av virksomheter etter ABC-prinsippet. Lenke til veileder

Bærekraftsvurdering av de tre planene

De tre nye regionale planene skal sammen med de to eksisterende regionale vannforvaltningsplanene utgjøre det regionale planverket for Østfold. De nye regionale planene bygger på en forutsetning om at komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer må løses gjennom partnerskap mellom offentlige aktører på alle tre forvaltningsnivåer, næringsliv, frivillighet og enkeltmennesker.

2030-agendaen er FNs handlingsplan for bærekraftig utvikling. Denne er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål. Firmaet Henning Larsen har utført en samlet vurdering av de tre planenes betydning for virkning på oppnåelsen av FNs 17 bærekraftsmål. Det finnes ingen etablert metode for dette. Metoden som er brukt er utviklet for å gjøre denne vurderingen av planene for Østfold. Metoden innebærer at det først er vurdert hvilke av FNs delmål som kan være relevante for en regional plan for Østfoldsamfunnet. Deretter er det vurdert i hvilken grad strategiene i planene kan bidra til måloppnåelse. Der det er relevant, er vurderingen av måloppnåelse er basert på *konsekvensutredningen* til Regional plan for areal og mobiltet, som Henning Larsen har arbeidet med parallelt med bærekraftsvurderingene (se ovenfor).

Oppfølging av planene

Plan- og bygningsloven krever at det utarbeides handlingsprogram til regionale planer. Handlingsprogrammet skal bidra til gjennomføring av planen. Det er også krav om at regional planmyndighet hvert år skal vurdere behovet for rullering av handlingsprogrammet.

Det er derfor utarbeidet et felles handlingsprogram for de tre regionale planene for Østfold. Handlingsprogrammet viser tiltak som skal gjennomføres i den første fireårsperioden av planperioden, altså perioden 2026-2029. Handlingsprogrammet er vist i eget dokument som vedlegg til planene.

Handlingsprogrammet viser aktuelle tiltak for hver av strategiene i plandokumentet. Tiltakene er oppført med en kortfattet beskrivelse og en angivelse av hvem som er ansvarlig for å sette tiltaket ut i livet og særlig aktuelle samarbeidsparter/deltakere i gjennomføringen av tiltaket.

Handlingsprogrammet 2026-2029 er første generasjon med felles handlingsprogram for alle de regionale planene i Østfold. Det vil derfor kreve dialog og samarbeid mellom aktørene som er ansvarlig for tiltakene for å utvikle et hensiktsmessig oppfølgingssystem. Denne dialogen vil fylkeskommunen ta initiativ til tidlig i handlingsprogramperioden.

Kilder

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2024). *Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne*. Bufdir. https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/funk-helse/#section-600

Bufdir (2023). Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier. Fattigdom - veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier | Bufdir

Chiu, R. L. H. (2003). Social sustainability, sustainable development and housing development: The experience of Hong Kong SAR. In R. Forrest & J. Lee (Eds.), Housing and social change: East–West perspectives (pp. 221–239). Routledge.

FN sambandet. FNs verdenserklæring om menneskerettigheter

Folkehelseinstituttet (2022). Fysisk aktivitet i Norge. www.fhi.no: Fysisk aktivitet – Folkehelserapporten – FHI

Folkehelseinstituttet (2023). *Fysisk aktivitet i Norge*. Folkehelserapporten. Hentet 12. desember 2024 fra https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/levevaner/fysisk-aktivitet/?term=#fysisk-aktivitet-blant-voksne

Folkehelseinstituttet (2024). *Skjermbruks påvirkning på barn og ungdoms emosjonelle, kognitive og motoriske utvikling*. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/publ/2024/skjermbruks-pavirkning-pa-barn-og-ungdoms-emosjonelle-kognitive-og-motoriske-utvikling/

Folkehelseundersøkelsen i Viken (2021). https://ofk.no/tjenester/planlegging/folkehelse/oversikt-over-folkehelsa/

Halogen, Rapport: Utfordringer og behov knyttet til helhetlig innsats for inkludering av barn og unge

Hilay Atalay and Nuran Zeren Gülersoy (2023). Developing Social Sustainability Criteria and Indicators in Urban Planning: A Holistic and Integrated Perspective

Helsedirektoratet (2021). Sektorrapport om folkehelse 2021. Helsedirektoratets sektorrapport om folkehelse 2021

Institutt for samfunnsforskning, 2024. Endringer i frivillig sektor og organisasjonslandskap

Kommunal og distriktsdepartementet, september 2025, Veileder om barn og unge i plan og byggesak

Kommunal og distriktsdepartementet, 13. september 2019, Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025, Rom for kvalitet – Nasjonal arkitekturstrategi

Kultur- og likestillingsdepartementet, juni 2025, Strategi for å styrkje motstandskrafta mot desinformasjon (2025–2030)

Meld. St. 32 (2020–2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv

Meld. St. 24 (2022–2023) Felleskap og meistring. Bu trygt heime.

Meld. St. 28 (2024–2025) Tro på framtida – uansett bakgrunn - Om sosial ulikhet og oppvekst.

NAV (2023), Presentasjon (PPT) av utenforskap fra arbeidslivet, 2023

Norgeshelsa (2024). Hentet 11.12.24 fra https://www.norgeshelsa.no/norgeshelsa/.

NOU, 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale — Ytringsfrihetskommisjonens utredning

NOU, 2024: 20 Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid

NOVA (2024). *Ungdata 2024: Nasjonale resultater*. OsloMet – Storbyuniversitetet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3145138/Ungdata2024_NasjonaleResultater_UU.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oslo Met (2017). Artikkel i Forskningsnytt, 11.07.2017. *Sterk sammenheng mellom skolepress og psykiske helseplager*.

Regjeringen, pressemelding om regionale kulturfond, 2024: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/75-millionar-til-lokalt-og-regionalt-kulturliv/id3056134/

Saglie et al. Saglie, J., Christensen, D. A., Ervik, R., Hesstvedt, Stine, & Segaard, S. B. (2022). Tilgjengelighet og tilrettelegging for funksjonshemmede ved stortingsvalget 2021 (Rapport 2022:02). Institutt for samfunnsforskning

Statistisk sentralbyrå (2017). *Hopning av dårlige levekår: En analyse av Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013*. Hentet 11. desember 2024, fra https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/285523

Statistisk sentralbyrå (2021). Idrett og friluftsliv, Levekårsundersøkelsen. Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen (ssb.no)

Statistisk sentralbyrå, SSB Rapport 2009/16. Sosial arv.

Stortingsmelding nr 16 (2019–20209) Nye mål i kulturmiljøpolitikken — Engasjement, bærekraft og mangfold Meld. St. 16 (2019–2020) - regjeringen.no

Utdanningsdirektoratet (2024). *Flere elever opplever mobbing: Mobbing og trivsel*. Utdanningsdirektoratet. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/2024/flere-elever-opplever-mobbing/mobbing-og-trivsel/

Velferdsforskningsinstituttet NOVA (2021 11 23). Slik har ungdomstiden endret seg på tretti år. Slik har ungdomstiden endret seg på tretti år - OsloMet

Regional plan for kompetanse og verdiskaping

ABØ analyse (2024a), Langtids-NEETs i Akershus, Buskerud, Østfold og Oslo, ANALYSENOTAT 1/2024

ABØ analyse (2024b), Analytisk rapport om kommunale energisystemer, Analysenotat 10/2024

ABØ analyse (2024c), Langtids-NEETs i Akershus, Buskerud og Østfold Analysenotat 14/2024

ABØ analyse (2025), Befolkning i fylkene, Dash-board

Vedeler Johnsen og Ervik (2022) Frafall i høyere utdanning - konsekvenser for arbeidsmarkedskarriere, SNF 01/2022, Oslo

Abelia (2024) Omstillingsbarometeret.

Regionale kompetanseindikatorer, utdanning.no

Erraia, J. med flere (2022). Mulighetsrommet for Vikens næringsliv i etterkant av korona. Menon-publikasjon nr. 5-2022. Rapport utarbeidet av Menon Economics AS på oppdrag av Viken fylkeskommune. Næringsutvikling i Viken etter covid

Europakommisjonen (2015). European Cluster Collaboration Platform. Homepage | European Cluster Collaboration Platform

Lunde, G, M. Wikum, C. Munkeby, L. Bjørnstad, K. Fiksen (2024) Kartlegging av næringsområders tilgang til fornybar energi og analyse av alternative løsninger, Rapport utarbeidet av Thema Consulting på oppdrag av Viken fylkeskommune

Vareide m.fl. (2025) Regionalanalyse Østfold 2024, Telemarksforskning. Rapport om Østfold.

NOU 2020:2 Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd. Rapport avgitt til Kunnskapsdepartementet 10. februar 2020.

NAV (2023), Omverdensanalyse 2023–2035. Samfunnstrender og konsekvenser for NAV. NAV rapport nr. 4/2023. NAVs omverdensanalyse 2023–2035 NAV (2023b, c). Øst-viken.

NAV (2024b), Månedlige hovedtall tilgjengelige på Hovedtall om arbeidsmarkedet - nav.no

NAV (2024 d). NAVs bedriftsundersøking 2024: Redusert mangel på arbeidskraft. NAV rapport nr. 1/2024. NAVs bedriftsundersøking 2024

NHO, NAV (2025). Regionenes Arbeidskraftløft, Oslo. Rapport

NOU 2023:3 Mer av alt – raskere – Energikommisjonens rapport. Rapport avgitt til Olje- og energidepartementet 1. februar 2023.

NOU 2025:1 Felles ansvar, felles gevinst – kompetansereformutvalgets rapport. Rapport utgitt av Kunnskapsdepartementet 14. januar 2025

Rambech, E., V. Vandenbussche og Ø. Liverød (2021). Referansebane og tiltak for energibruk og -produksjon i Viken. Delrapport 2 (Viken tiltaksanalyse). Endrava rapport utarbeidet på oppdrag av Viken fylkeskommune (15. desember 2021). Referansebane og tiltak for energibruk og -produksjon i Viken

Furholt, J. og P. Børing (2024). NHO Kompetansebarometer 2023. NIFU rapport 2024:3. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. NHO Kompetansebarometer 2023

Samfunnsøkonomisk Analyse (2022). Framtidige kompetansebehov i Østfold. Samfunnsøkonomisk Analyse rapport 10-2022. Rapport utarbeidet på oppdrag av Viken fylkeskommune. Framtidige kompetansebehov i Østfold

Stortingsmelding 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv Meld. St. 32 (2020–2021)

Vigtel, T. C. (2024) Framskrivingavtilbudavog etterspørseletterutdanning mot 2050. SSB Rapport 2024/48, Oslo. RAPP2024-48.pdf

Widenhofer, G. m.fl. (2023 c). Smart spesialisering i Østfold. Menon rapport 40/2023. Rapport utarbeidet på oppdrag av Viken fylkeskommune (20. april 2023). Smart spesialisering i Østfold

Østfold fylkeskommune (2024), Kvalitetsmelding 1 -2023-2024, Sarpsborg. Rapport

Regional plan for areal og mobilitet

ABØ-analyse. Endring i daa jordbruksareal. Microsoft Power BI

ABØ-analyse. Energi-dashboar.. Klima, energi og miljø - Akershus fylkeskommune

Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner. Arealregnskapet.VertiGIS Studio Web

Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner (29.11.2021) Regional friluftslivskartlegging Metodebeskrivelse for kartlegging og verdsetting av regionale friluftslivsområder og turruter i Viken fylke metode2.PDF

Artsdatabanken 2021. Rødliste for arter, Rødlista 2021 - Artsdatabanken

Artdatabanken 2025. Rødliste for naturtyper Norsk rødliste for naturtyper 2025 | Artsdatabanken

Artsdatabanken (2024). Artsobservasjoner 2024. Artsdatabanken - Kunnskapsbank for naturmangfold

Asplan Viak AS. (25.01.2024). Veileder om bruk av ABC-prinsippet i kommunal planlegging.

Biofokus, 23.0302023. Inngrepsfri natur i Akershus, Buskerud og Østfold fylker i 2023 (daværende Viken fylke). Regionalisert tilpasning basert på INON-metodikk. Biofokus

Byvekstavtale for Nedre Glomma 2024-2033 Byvekstavtale for Nedre Glomma 2024-2033

Europa Nostra (2015). Kulturarven er verdifull for Europa. CHCfE_Report_EXS_Norway_WEB-single-pp-CUTw.pdf

FN-sambandet (12.11.202)4. FNs naturavtale. FNs naturavtale

Fylkesmannen i Østfold (2013) Vurdering av verneverdig skog m.v. i Østfold. Naturfaglige undersøkelser av områder i Østfold. XI. Rapport nr 1, 2013. Fylkesmannen i Østfold Miljøvernavdelingen i Østfold sin rapportserie 1985-2018 | Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Østfold (2018) forvaltningsplan-lundsneset_red.pdf Forvaltningsplan for Lundsneset naturreservat. Rapport 3/2018. Fylkesmannen i Østfold

International Energy Agency (2013) World energy outlook 2013

International Energy Agency,(2019). *Transition to Sustainable Buildings*, gjengitt i SINTEF Fag 58 *Miljøvurdering ved oppgradering av verneverdig bebyggelse* Verneverdige bygg kan bli en bærekraftig ressurs - SINTEF

Klimautvalget 2050. Rammeverk for tiltak (Korrigert utgave per 21.2.2024)

Kommunal- og distriktsdepartementet, 30.01.2023. Dispensasjon fra arealplaner etter plan- og bygningsloven

Kommuneprofilen: KommuneProfilen. Statistikk som sammenlikner sysselsetting etter detaljerte næringer og bransjer i kommuner og fylker - basert på statistik fra SSB.

Landbruksdirektoratet Råvarestatistikk - Landbruksdirektoratet

LOVDATA. Forskrift om konsekvensutredninger 2017 Forskrift om konsekvensutredninger - Lovdata

LOVDATA. Lov om forvaltning av naturens mangfold 2009. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

LOVDATA. Lov om plan og byggesaksbehandling 2008. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata

LOVDATA. (28.05.2021) Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen lang sjøen Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen - Lovdata

LOVDATA (20.12.2024) Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet - Lovdata

LOVDATA (20.12.2024). Statlige planretningslinjer for Kima og energi Statlige planretningslinjer for klima og energi - Lovdata

LOVDATA (08.01.1995). Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag - Lovdata

Menon Economics (2017). Verdien av kulturarv. Verdien av kulturarv – en samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljø - Menon Economics

Miljødirektoratet (2023). Årsrapport for miljødirektoratet.. Årsrapport for Miljødirektoratet: 2023 - miljodirektoratet.no

Miljødirektoratet (2023) Forslag til naturtyper prioritert for kartlegging i ferskvann M-2050. Forslag til naturtyper prioritert for kartlegging i ferskvann M-2050 - Kudos

Miljødirektoratet (08.04.2024) Kartleggingsinstruks: Kartlegging av terrestriske naturtyper etter NiN2 Kartleggingsinstruks: Kartlegging av terrestriske naturtyper etter NiN2 - miljodirektoratet.no

Miljødirektoratet (25.11.2024) Veileder M-1941. Konsekvensutredning av klima og (Artsobservasjoner 2024). Konsekvensutredning av klima og miljø | KU veileder - miljodirektoratet.no

Miljødirektoratet og Riksantikvaren
(2019) Nasjonal ramme for vindkraft. Innspill fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren til eksklusjon srunde 3. Miljødirektoratet og Riksantikvaren M-162/2019. m1262.pdf

Multiconsult (2011) Konsekvensutredning for Kjølen Vindpark AS. Morg, K. & Gregersen, F. (red. 2011. Multiconsult AS, rapport til Kjølen Vindpark AS.

Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei

NIBIO Areal- og ressurskart AR5 - Nibio

NIBIO. KILDEN Kilden - arealinformasjon

Norsk klimaservicesenter (2022) oppdatert nov 2024. Klimaprofil Østfold. _Klimaprofil Østfold - Norsk klimaservicesenter-

Norsk ornitologisk forening (2015) Viktige fugleområder (IBA) i Norge. Norsk ornitologisk forening, Birdlife International, Partnership for nature and people. Oddvar Heggøy, Ingar Jostein Øien & Tomas Aarvak. Rapport 5-2015 Microsoft Word - NOF rapport IBA FINAL just sidetall.docx

NVE. Nasjonal ramme for vindkraft. (sist oppdatert 28.11.2025) NVE Nasjonal ramme for vindkraft

PwC, Zero, Sabima. 2024. Kampen om arealene Kampen om arealene: Trilemmaet klima, natur og næringsutvikling

Realdania (2015) Værdien av bygningsarven. Værdien af bygningsarv by Realdania.dk - Issuu

Regional kulturminneplan med handlingsprogram, vedtatt 29.04.2010. Kulturminneplan for Østfold med handlingsprogram

Regional transportplan for Østfold mot 2050, vedtatt juni 2018. Regional transportplan for Østfold mot 2050

Regjeringen (2023). NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050. NOU 2023: 25 - regjeringen.no

RIKSANTIKVAREN (2015) Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse i Østfold. Rapport.. Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse - Riksantikvaren

Riksantikvaren, Publisert: 11. januar 2023 | Endret: 25. september 2025, Oversikt over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse - Riksantikvaren

Rogaland fylkeskommune (13.12.2017) Regional plan for massehåndtering på Jæren 2018-2040 regionalplan-for-massehandtering-pa-jaren-2018-2040.pdf

Sandnes kommune (november 2021). Fagnotat Håndtering av overskuddsmasser i Sandnes kommune Håndtering av overskuddsmasser i Sandnes kommune

SSB (02.12.2016) Flere nordmenn utsatt for støy. Flere nordmenn utsatt for støy - SSB

SSB. Statistikkbanken. 01222. Endringar i befolkninga i løpet av kvartalet, for kommunar, fylke og heile landet (K) 1997 – 2024. 01222: Endringar i befolkninga i løpet av kvartalet, for kommunar, fylke og heile landet (K) 1997K4 - 2024K3. Statistikkbanken

Statens vegvesen (2022) N-V123:2022 Kollektivveiledning- Utforming av kollektivanlegg på veg og gate Statens vegvesen. Kollektivveiledning - Utforming av kollektivanlegg på veg og gate

Stortingsmelding nr. 9 (2024-2025)) Totalberedskapsmeldingen - Forberedt på kriser og krig. Meld. St. 9 (2024 – 2025)

Stortingsmelding nr. 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036. NTP 2025-2036

Stortingsmelding nr 16 (2019–20209) Nye mål i kulturmiljøpolitikken — Engasjement, bærekraft og mangfold Meld. St. 16 (2019–2020) - regjeringen.no

Stortinget (2023-24) Melding til Stortinget nr 35. Meld. St. 35 (2024–2025) - regjeringen.no

Statsforvalteren i Oslo og Viken (09.03.2022) Risiko- og sårbarhetsanalyse Oslo og Viken. fylkesros-oslo-og-viken-2022.pdf

Vestland fylkeskommune og Statsforvaltaren Vestland. Fylkesatlas Landskap (NIN og DOK): Arealbruksintensitetskart. Fylkesatlas Vestland

Viken fylkeskommune, (17.02.2021) Masseforvaltning i kommunene Masseforvaltning i kommunene - Akershus fylkeskommune

Østfold fylkeskommune (2014) Regional kystsoneplan for Østfold 2014. regional-kystsoneplan-for-ostfold.pdf

Østfold fylkeskommune (2009) Østfold mot 2050 med følgende kilder:

- Datagrunnlaget til Fylkesplanens arealstrategi. Jordressursene, verdifulle kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer, grøntområder, friluftsliv og biomangfold. Fylkesmannen i Østfold, Grønn blokk, Østfold fylkeskommune, seksjon for kulturminner. Juli 2007 (vedlagt)

- Grøntstruktur i Osloregionen. Notat. 169562_1_p-oslo_regionen.pdf
- NOU 2004:28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold NOU 2004: 28 - regjeringen.no
- Østfoldlandskap av regional betydning. Fylkesmannen i Østfold, miljøvernavdelingen. Rapport 1 – 1993 1990_08-ostfoldlandskap-av-regional-betydning-del-1.pdf
- Temakart til Østfold mot 2050 Fylkesplan i Østfold - Temakart

Østfold fylkeskommune (2012) Regional vindkraftplan

Microsoft Word - Regional plan vindkraft 100 - endelig vedtatt plan.docx

Med følgende kilder:

- Norsk rødliste for arter 2010. Artsdatabanken
- Naturbase. Direktoratet for naturforvaltning Naturbase: Natur og miljø på kart - miljodirektoratet.no
- Inngrepsfri naturområder i Norge. Direktoratet for naturforvaltning. (INON.01.08) Det er gjort supplerende vurderinger der det er kjente feil i INON-basen.
- Landformer i Østfold. Klemsdal.
- Landskap av regional betydning. Fylkesmannen i Østfold 1990_08-ostfoldlandskap-av-regional-betydning-del-1.pdf
- Data fra Norges geografiske undersøkelser.

Østfoldhelsa, ØFK (2019) Oss i Østfold. rapport-oss-i-østfold-2019-Final-LR-oppslag.pdf

ØSTFOLD
FYLKESKOMMUNE

Høringsutkast

Handlingsprogram 2026-2029

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd
Regional plan for kompetanse og verdiskaping
Regional plan for areal og mobilitet

11. FEBRUAR 2026

Innhold

Høringsutkast **0**

Innledning **4**

Målene for samfunnsutviklingen i Østfold 5

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd **6**

Tema: Levekår **6**

Strategi 1.1: Redusere sosial ulikhet i helse og livskvalitet 6

Strategi 1.2: Sikre gode oppvekstsvilkår for alle barn og unge 7

Strategi 1.3: Skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø 9

Strategi 1.4: Fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle 13

Tema: Deltakelse 14

Strategi 1.5: Et mer inkluderende arbeidsliv for økt livskvalitet og bedre levekår 14

Strategi 1.6: Økt representasjon og bredere deltakelse i demokratiske prosesser og beslutninger 15

Strategi 1.7: Styrke mangfold og deltakelse i frivillig aktivitet 17

Strategi 1.8: Sikre alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta gjennom et bredt spekter av kulturuttrykk 18

Strategi 1.9: Skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen 20

Regional plan Kompetanse og verdiskaping **22**

Tema: Arbeid, inkludering og kompetanse 22

Strategi 2.1: Samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse 22

Strategi 2.2: Styrke arbeidslivet som arena for kompetanseutvikling 25

Strategi 2.3: Fleksible og tilpassede kompetansetilbud for læring gjennom hele livet 27

Strategi 2.4: Økt andel elever og studenter som fullfører og består utdanning 29

Strategi 2.5: Inkludering av hele arbeidsstyrken 31

Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping 34

Strategi 2.6: Sikre næringslivet tilgang til grønn og fornybar energi 34

Strategi 2.7: Omstilling til en mer sirkulær økonomi og utvikling av sirkulære verdikjeder og industriell symbiose 37

Strategi 2.8: Økt bærekraftig produksjon og verdiskaping i landbruk og marine næringer 40

Strategi 2.9: Styrket og målrettet samarbeid i innovasjonssystemene for vekstkraftige bedrifter 43

Regional plan for areal og mobilitet **47**

Tema: Et oppdatert planverk 47
Strategi 3.1: Sikre et oppdatert og relevant planverk 47
Tema: Naturmangfold 48
Strategi 3.2: Bevare Østfoldnaturens egenart, styrke naturmangfoldet og minimere inngrep i natur 48
Strategi 3.3: Sikre naturen som leverandør av økosystemtjenester 48
Tema: Landbruk 51
Strategi 3.4: Vern av dyrka og dyrkbar mark går foran utbygging 51
Strategi 3.5: Ivareta utmarksområders biologiske mangfold og produksjonsgrunnlag 51
Tema: Kystsone, sjø og vassdrag 53
Strategi 3.6: Styrke allmenne interesser i sjø, vassdrag og strandsone 53
Tema: Kulturminner og kulturmiljø 56
Strategi 3.7: Bevare og bruke kulturminner og kulturmiljøer/-landskap som ressurs 56
Tema: Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet 59
Strategi 3.8: Legge til rette for økt fysisk aktivitet i hverdagen 59
Tema: Masseforvaltning og geologiske ressurser 60
Strategi 3.9: Fremme helhetlig og sirkulær masseforvaltning på tvers av geografiske grenser og forvaltningsnivå 60
Tema: Energi og grønn omstilling 62
Strategi 3.10: Fremme overgang fra fossil til fornybar energi 62
Tema: Hovedstruktur for mobilitet 63
Strategi 3.12: Videreutvikle en klimavennlig, attraktiv og trafikksikker hovedstruktur for mobilitet 63
Tema: Godstransport og terminalstruktur 68
Strategi 3.13: Videreutvikle et effektivt, klima- og miljøvennlig system for gods- og varetransport 68
Tema: Samarbeid 69
Strategi 3.14: Bedre areal-/mobilitetsløsninger gjennom samarbeid mellom forvaltningsnivåer og andre relevante aktører 69
Tema: Utvikling av sentrumsområder 72
Strategi 3.15: Utvikle attraktive og inkluderende sentrumsområder 72
Tema: Knutepunktutvikling 72
Strategi 3.16: Oppgradere og utvikle effektive knutepunkt med kvalitet 72
Tema: Utvikling av nærmiljø og boområder 73
Strategi 3.17: Utvikle attraktive, inkluderende og helsefremmende nærmiljøer og boområder 73
Tema: Lokalisering av bolig og virksomheter 76

Strategi 3.18: I kommuner med lavt utbyggingspress skal lokalisering av bolig bidra til tettstedskvalitet, opprettholdelse av levende steder og grunnlag for variert tilbud til innbyggerne ...76

Strategi 3.19: I pressområder skal lokalisering av boliger bidra til utvikling av attraktive byer og tettsteder som underbygger knutepunktutvikling og godt kollektivtilbud.....76

Strategi 3.20: Koordinert planlegging og lokalisering for bedre utnyttelse av ressurser.....76

Tema: Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap 77

Strategi 3.21: Forebygge uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere disse.....77

Tema: Gåing og sykling.....80

Strategi 3.22: Andelen syklende og gående skal øke 80

Tema: Kollektivtransport og delingsmobilitet 81

Strategi 3.23: Bidra til økt andel kollektivtransport og delingsmobilitet 81

Innledning

Dette er et felles handlingsprogram for følgende tre regionale planer for Østfold

- Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd
- Regional plan for kompetanse og verdiskaping
- Regional plan for areal og mobilitet

Disse regionale planene er Østfoldsamfunnets øverste strategiske planer for planperioden 2026-2040. Planene tar for seg sentrale tema for samfunnsutviklingen i Østfold. De angir strategier som bør følges for å nå målene som er satt.

Plan- og bygningsloven krever at det utarbeides handlingsprogram til regionale planer. Handlingsprogrammet skal bidra til gjennomføring av planen.

Handlingsprogrammet viser aktuelle tiltak for hver av strategiene i planene. Tiltakene viser aktiviteter som bør settes i gang eller gjennomføres i første del av planperioden, altså fram til og med 2029. Tiltakene i handlingsprogrammet er oppført med en kortfattet beskrivelse av hva tiltaket går ut på, samt en angivelse av hvem som er ansvarlig for å sette tiltaket ut i livet og sentrale samarbeidsparter/deltakere i gjennomføringen av tiltaket.

Handlingsprogrammet 2026-2029 er første generasjon med felles handlingsprogram for alle de regionale planene i Østfold. Handlingsprogrammet er utarbeidet parallelt med de tre planene gjennom 2024 og etter høringsinnspill i 2025. Tiltakene som beskrives i dette handlingsprogrammet er et utgangspunkt for nærmere dialog mellom Østfold fylkeskommune og de øvrige aktørene som har ansvar og virkemidler innen de ulike tiltakene.

Økt samarbeid og bedre koordinering av virkemidler og aktiviteter er nødvendig for å nå målene for samfunnsutviklingen i Østfold. Handlingsprogrammets konkrete og strategisk rettede tiltak som er direkte avledet av de regionale planenes strategier vil bidra til dette.

Enkelte tiltak dreier seg om å etablere nye samarbeid eller nettverk, mens andre innebærer utredninger eller gjennomføring i eksisterende partnerskap. Uansett vil de etablerte nettverkene, som de tre interkommunale politiske rådene (IPR), Klima Østfold, kompetanseforum Østfold, partnerskap for næringsutvikling i Østfold, partnerskap for næringsutvikling i landbruket og partnerskap for folkehelse, bli involvert i gjennomføringen av flere av tiltakene. Det tar tid å utvikle gode partnerskap, og de som fungerer godt må videreutvikles. Det er også viktig at disse partnerskapene justere sine mandat og strategier i henhold til de nye føringene som ligger i de regionale planene og handlingsprogrammet.

Fylkeskommunen vil som regional planmyndighet hvert år vurdere behovet for rullering av handlingsprogrammet. Dette vil skje i dialog med andre samfunnsaktører. I samarbeid med disse må det også utvikles en hensiktsmessig måte å følge opp tiltakene på, slik at man får et felles grunnlag for å vurdere rullering og justering av handlingsprogrammet ut fra en felles forståelse av aktørenes økonomiske rammebetingelser og prioriteringer.

Målene for samfunnsutviklingen i Østfold

De fem langsiktige utviklingsmålene for Østfold beskriver et fremtidsbilde for hvordan det skal være å bo, leve og virke i fylket i 2040. Målene er vedtatt i Regional planstrategi for Viken 2020-2024 og ble justert av fylkestinget i Østfold i juni 2024. De langsiktige utviklingsmålene som de regionale planene og planenes strategier skal bidra til å nå, er vist nedenfor.

1. Natur, klima og planetens tålegrenser

I 2040 er hensynet til naturen og planetens tålegrenser grunnleggende for all samfunnsutvikling i Østfold. Østfold er et bærekraftig og klimasmart lavutslippssamfunn, som har god kunnskap til våre økosystemer, og som tar vare på det biologiske mangfoldet, naturområdene og matjorda i Østfold. Vi vektlegger beredskap, klimatilpasning og matsikkerhet, og forvalter våre natur-ressurser langsiktig, effektivt og nyskapende. Resultatet er gode levekår og et godt livsgrunnlag for dagens og morgendagens innbyggere.

2. God livskvalitet og like muligheter

I 2040 lever alle mennesker i Østfold verdige og meningsfylte liv. Vi har trygge arbeidsplasser og tilgang til relevant utdanning. Fylket kjennetegnes av gode, varierte boområder med levende møteplasser. Kulturlivet og foreningslivet er rikt, og vi kan dyrke natur- og friluftsinteressene våre. Østfoldsamfunnet er åpent, mangfoldig og inkluderende.

3. Grønn og rettferdig verdiskaping

I 2040 er Østfold en nyskapende, internasjonalt konkurransedyktig og mangfoldig næringsregion som leder an i det grønne skiftet. Vi har attraktive private og offentlige arbeidsplasser, velfungerende markeder, ledende forsknings- og kompetansemiljøer og høy sysselsetting. Vi har et rettferdig og anstendig arbeidsmarked. Østfold viser vei i utviklingen av sirkulær økonomi. Vekst og verdiskaping i Viken tar hensyn til naturen, ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap og skaper velferd og god livskvalitet for innbyggerne.

4. Omstilling og tillit

I 2040 er Østfold et sterkt og trygt samfunn, som kan møte både kjente og uforutsette utfordringer og endringer. I Østfold har vi verktøyene vi trenger for å vende utfordringer til muligheter. Østfoldsamfunnet er godt forberedt på både akutte og langsiktige konsekvenser av klima- og miljøendringene. Næringslivet har god evne til å håndtere og utnytte endringer i teknologi, kompetansebehov og økonomiske forutsetninger. I 2040 deltar mange innbyggere i utviklingen av fylket, og vi har tillit til hvordan fylket styres. Innbyggerne har fremtidstro og opplever høy grad av trygghet, livskvalitet, tilhørighet, frihet og tillit.

5. Sammen skaper vi Østfold

I 2040 har vi sterk kultur for samarbeid og kunnskapsdeling i Østfold. Vi har sterke og forpliktende partnerskap hvor offentlige aktører, næringsliv, frivillighet, forskning og enkeltmennesker deltar. Samarbeidet foregår på tvers av geografi og forvaltningsnivåer. Østfold deltar aktivt i nasjonalt, grenseregionalt og internasjonalt arbeid. Det gir oss kunnskap, kompetanse og gjennomslag til å nå målene vi har satt oss.

Handlingsprogram

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd

Tema: Levekår

Strategi 1.1: Redusere sosial ulikhet i helse og livskvalitet

Strategien innebærer å:

- vurdere om tiltak utjevner eller reproduserer ulikhet ved alle satsninger
- jobbe kunnskapsbasert ved å ha god oversikt over befolkningens helse og livskvalitet og følge utviklingen over tid
- rette tiltak for å redusere sosial ulikhet mot hele årsakskjeden, og spesielt mot de grunnleggende sosiale årsakene til helseforskjellene
- legge til rette for forpliktende samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer gjennom partnerskap og nettverk
- involvere innbyggerne for å sikre at tiltak som utvikles er relevante
- bidra til inkluderende læringsmiljøer i barnehage og skole, hvor alle barn og unge opplever trivsel, utvikling og læring.
- jobbe for lokalsamfunn som fremmer helse og livskvalitet, med økt innsats i levekårsutsatte områder

1.1.1 Jobbe i partnerskap mellom kommunene, fylkeskommunen og andre aktuelle aktører for å håndtere komplekse samfunnsutfordringer innen folkehelse og livskvalitet	
Hvorfor og hvordan	Drifte et partnerskap for folkehelse i Østfold. Partnerskapet skal fungere som en arena for kunnskaps- og erfaringsdeling, med formål om å styrke partnernes arbeid for å oppnå egne og felles mål innen folkehelsearbeid. Tiltaket er en del av oppfølgningen av fylkestingets sak 115/2024 «Avtaletekst, partnerskap for folkehelse i Østfold».
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommunene, KS, NAV, Statsforvalteren, Sykehuset i Østfold, akademia, Inspiria, frivilligheten og andre aktuelle aktører
Tidsperiode	Planperioden

1.1.2 Samarbeide om å tilgjengeliggjøre og forstå kunnskap om innbyggernes helsetilstand og livskvalitet, og faktorer som påvirker dette	
Hvorfor og hvordan	Tiltaket innebærer å fremskaffe og dele kunnskap om innbyggernes helsetilstand, påvirkningsfaktorer, folkehelseutfordringer og tilgjengelige ressurser i kommunen. Videre handler det om å synliggjøre og spre kunnskap om faktorer som bidrar til å opprettholde og utjevne sosiale helseforskjeller. Fylkeskommunen støtter kommunene i dette arbeidet gjennom blant annet folkehelseundersøkelser og samarbeid om analyser.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommunene, partnerskapet for folkehelse, Sykehuset i Østfold, NAV, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet
Tidsperiode	Planperioden

1.1.3 Videreføre fagrådet om sosial ulikhet i helse	
Hvorfor og hvordan	Fagrådet om sosial ulikhet i helse tilbyr veiledning og kompetanseheving innen sosial ulikhet i helse til kommuner og fylkeskommunen. Østfold fylkeskommune fungerer som sekretariat.
Hvem bør være med	**Østfold fylkeskommune**, Høgskolen i Østfold, Universitetet i Sør-Øst Norge, NMBU, kommunene.
Tidsperiode	Planperioden

Strategi 1.2: Sikre gode oppvekstsvilkår for alle barn og unge

Strategien innebærer å:

- støtte foresatte i foreldrerollen og bistå familier til å mobilisere egne ressurser
- legge til rette for at alle barn og unge opplever fellesskap, mestring og motivasjon på skolen
- jobbe for at alle barnehager og skoler er helsefremmende, inkluderende, universelt utformet, og at det er fravær av mobbing
- skape flere inkluderende møteplasser og fellesskap for barn og unge og lokalsamfunnet som helhet

- ta hensyn til barn og unges behov i planlegging
- sørge for at alle barn og unge kan delta på fritidsaktiviteter og kulturtilbud uavhengig av økonomi
- tilrettelegge for at barn og unge blir hørt og får påvirke, blant annet gjennom å støtte etablerte medvirkningsarenaer som elevråd, ungdomsråd og ungdomsorganisasjoner

1.2.1 Gjennomføre program for folkehelsearbeid i kommunene, for å utvikle og evaluere tiltak som fremmer barn og unges psykiske helse

Hvorfor og hvordan	Fylkeskommunen bevilger midler til kommuner som vil utvikle og evaluere tiltak innen temaene fri lek og folkehelse og livsmestring i barnehage og skole. Gjennom programmet arrangere fylkeskommunen samlinger for kompetanseheving og erfaringsdeling. Målet med programmet er å fremme befolkningens psykiske helse og livskvalitet. Programmet evalueres av NMBU/HiØ.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommuner, akademia, frivilligheten, Helsedirektoratet, KS og ev. andre
Tidsperiode	2025-2027

1.2.2 Gjennomføre Absolutt-programmet for å bedre livskvalitet for barn og unge

Hvorfor og hvordan	KS har utviklet et program med mål om å styrke kommunenes arbeid med å fremme livskvalitet hos barn og unge. Programmet skal gi kommunene verktøy til å utvikle tiltak som fremmer psykisk helse, sosial inkludering og trygge oppvekstmiljøer, med utgangspunkt i kunnskapsbasert praksis og tverrsektorielt samarbeid.
Hvem	KS og kommuner
Tidsperiode	Planperioden

1.2.3 Styrke grunnskoler og videregående skoler i deres oppdrag med folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolehverdagen	
Hvorfor og hvordan	Både grunnskoler og videregående skoler i Østfold har lang erfaring med temaer knyttet til folkehelse og livsmestring i skolen. Dette ble ytterligere aktualisert i LK20 (læreplanverket). Tiltaket innebærer samarbeid mellom skoler, kommuner og fylkeskommunen, også gjennom partnerskap for folkehelse i Østfold, og handler om erfaringsdeling og kompetanseheving, samt å skape ny kunnskap om hvordan skolene kan sette det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring inn i en større sammenheng i hele skolens virksomhet.
Hvem	Østfold fylkeskommune, kommunene, partnerskap for folkehelse i Østfold, statlige myndigheter, akademia, øvrige aktører
Tidsperiode	2025-2027

Strategi 1.3: Skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø

Strategien innebærer å:

- jobbe aktivt med inkluderende lokalsamfunn hvor hele befolkningen opplever fellesskap og får bidratt med sine ressurser
- jobbe helhetlig med fysiske og sosiale faktorer i lokalsamfunnsutviklingen
- fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler og anlegg
- ta vare på lokalsamfunnets kvaliteter og egenart
- ta vare på og tilgjengeliggjøre ressurser og kvaliteter i naturen
- gi innbyggerne og lokale aktører reelle muligheter til å påvirke utviklingen av sine lokalsamfunn
- bidra til mer trygghet gjennom utforming og aktiv bruk av uteområder
- sikre muligheten for likeverdig deltakelse gjennom universell utforming
- bidra til at alle har en bolig og et godt bomiljø uavhengig av eieform og sosioøkonomisk bakgrunn
- stimulere til nye sosiale boformer og deleløsninger som fremmer samvær
- bruke arkitektur, kunst og kulturmiljøer i utvikling av nærområder (fra AM)

1.3.1/3.14/3.17.1 Etablere en arena for å samarbeide på tvers av fag og forvaltningsnivå, for å skape gode og bærekraftige lokalsamfunn

Hvorfor og hvordan	Tiltaket innebærer at fylkeskommunen etablerer en arena for erfaringsutveksling, kompetanseheving og nettverksbygging for å bidra til gode og bærekraftige lokalsamfunn. Arenaen kan benyttes for å gjennomføre flere tiltak i de regionale planene, gjennom at kommunene, fylkeskommunen og andre aktuelle aktører setter relevante temaer på agendaen. Det kan også bli aktuelt å opprette samarbeidsprosjekter innen ulike problemstillinger som krever økt, felles innsats. Temaer som skal vurderes i dette nettverket er bl.a.: • Utvikling og deling av kompetanse og metoder for medvirkning og ressursmobilisering i lokalsamfunnsutvikling • Bruk av bystrategier. Bystrategiene kan utarbeides for å se på konkrete utviklingsgrep som går ut over kommunens planlegging og oppgaver etter plan- og bygningsloven. Hensikten er å styrke sentrums attraktivitet for virksomheter og handel i by- og stedsutviklingen. • Fremme bruken av sosiokulturelle stedsanalyser i planlegging, gjennom veiledning og eksempler. Hensikten er å ivareta og utvikle den sosiale dimensjonen i arealplanleggingen • Formidle og dele kunnskap om krav og løsninger for universell utforming og tilgjengelighet til offentlige møteplasser. Samarbeid for å tilrettelegge offentlige bygg, arenaer og møteplasser og idretts- og friluftsområder, slik at de er tilgjengelige for hele befolkningen. Følge opp rapporten fra Viken fylkeskommune ”Universell utforming i kommunal planlegging – utfordringer, prinsipper og tiltak”, både i fylkeskommunens virksomhet og for andre offentlige virksomheter. Arbeidet kan ses i sammenheng med KS’ kommunenettverk for universell utforming. • Etablering av låne- og deleordninger som fremmer barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter. • Utvikling av skoler som nærmiljøarenaer og flerbruk av offentlige bygg • Drøfte virkemidler og muligheter innen boligpolitikk og boformer
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Kommunene, Statsforvalteren, Husbanken, KS
Tidsperiode	2025 og løpende

1.3.2/3.14/3.17.2 Gjennomføre områdesatsing i levekårsutsatte områder og overføre lærdommer til andre kommuner, blant annet gjennom felles følgeevaluering

Hvorfor og hvordan	Tiltaket innebærer målrettet innsats for å utvikle og forbedre levekårene i utvalgte områder i Sarpsborg, Fredrikstad, Halden og Indre Østfold. Fylkeskommunene og de fire kommunene samarbeider om en ekstern følgeevaluering slik at erfaringene kan forstås og deles med andre kommuner. Tiltaket har stor grad av ekstern finansiering.
Hvem	**Fredrikstad, Sarpsborg, Halden og Indre Østfold kommuner,** Østfold fylkeskommune, Husbanken, Kommunal- og distriktsdepartementet, div. direktorater, lokale aktører i de fire kommunene, akademia, øvrige kommuner i Østfold
Tidsperiode	2025-2028

1.3.3/3.17.4 Bidra til å sikre at flest mulig møter et mangfold av kunst med høy kvalitet i offentlige bygg og på offentlige arenaer

Hvorfor og hvordan	Dele informasjon om behov og muligheter samt aktuelle tilskuddsordninger for kunst i offentlige rom, for å bidra til å utvikle samtidskunsten og gjøre den relevant i samfunns- og stedsutviklingen i fylket.
Hvem	**KORO**, Østfold fylkeskommune, kommunene
Tidsperiode	2026 og løpende

1.3.4/3.17.5 Gjennomføre eldreboligprogrammet i «Bo trygt hjemme»-reformen og se denne i sammenheng med kommunenes øvrige arbeid med underliggende tema

Hvorfor og hvordan	Reformen «Bo trygt hjemme» er et samarbeid mellom 7 departementer. Reformen har som mål å bidra til at eldre kan bo trygt hjemme, og at behovet for helse- og omsorgstjenester blir utsatt gjennom bedre planlegging, forebygging og mer målrettede tjenester. Satsingen er tverrfaglig og har fire innsatsområder som i Østfold må ses i sammenheng med kommunenes øvrige arbeid innen samme tema: • levende lokalsamfunn

1.3.4/3.17.5 Gjennomføre eldreboligprogrammet i «Bo trygt hjemme»-reformen og se denne i sammenheng med kommunenes øvrige arbeid med underliggende tema

	• boligtilpassing og planlegging • kompetente og myndiggjorte medarbeidere • trygghet for brukere og støtte til pårørende
Hvem	**Statsforvalteren**, Husbanken, kommunene, KS, Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	Planperioden

1.3.5/3.17.3 Avklare regionale samarbeids- og dialogformer innen boligpolitikk

Hvorfor og hvordan	Kommunene legger rammene for boligbygging og bokvalitet gjennom arealplaner og utbyggingsavtaler, og er selv en aktiv boligeier gjennom sitt ansvar etter boligsosialloven. Med utgangspunkt i statlige føringer for boligpolitikken, Husbankens veilederrolle og virkemidler, samt kommunens egne boligplaner, bør det avklares hvordan kommunene kan støtte hverandre i utvikling og gjennomføring av en kommunal boligpolitikk. Aktuelle tema i et regionalt samarbeid kan bl.a. være erfaringsutveksling og utprøving av boligpolitiske virkemidler innen strategisk boligplanlegging og boligforvaltning, samt en felles strategisk dialog med utbyggere for å sikre en sosialt bærekraftig boligutvikling.
Hvem	**Husbanken, fylkeskommunen og kommunene**, Statsforvalteren, KS
Tidsperiode	2026-2027

1.3.6/3.21.4 Øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser

Hvorfor og hvordan	Vi lever i en stadig mer urolig verden – blant annet som følge av klimaendringer, krig og digitale trusler. Selv om det meste fungerer som det skal i Norge, må vi være forberedt på at ekstremvær, pandemier, ulykker, sabotasje og i verste fall krigshandlinger kan ramme oss. Å være forberedt vil bidra til å opprettholde livskvaliteten i en krisesituasjon. Handlingen går ut på å spre kunnskap om Statens kampanje «sikker hverdag». Alle er en del av Totalforsvaret og egenberedskap handler om hvordan du best praktisk og mentalt kan ta vare på deg og dine. Dersom du kan klare deg i en uke med mat og vann fra eget beredskapslager i en krise, vil det gjøre en stor forskjell. Det samme gjelder om du klarer å vurdere og er trygg på kildene du

1.3.6/3.21.4 Øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser	
	leser, og at du klarer å identifisere desinformasjon. Da bidrar du til at de som trenger det mest, får først hjelp i en krisesituasjon.
Hvem	**Statsforvalteren**, kommunene, Østfold fylkeskommune, bibliotekene og frivillige organisasjoner
Tidsperiode	Planperioden

1.3.7/3.17 Ruralise – God lokalsamfunnsutvikling. Rural, verdibasert og inkluderende samfunns- og boligutvikling

Tiltaket er det samme som tiltak 3.18 i plan for Areal og mobilitet.

Strategi 1.4: Fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle

Strategien innebærer å:

- gi innbyggerne bedre forutsetninger for å kunne å velge klima- og miljøvennlig
- bidra til at fordeler og ulemper ved grønn omstilling fordeles rettferdig
- øke bruken av klima- og miljøvennlige varer og tjenester
- tilrettelegge for å dyrke, dele, låne, reparere og gjenbruke
- synliggjøre og øke lokale fritidstilbud og aktiviteter
- stimulere til mer klimavennlige reisevaner og universelt utformet transport
- legge til rette for et bærekraftige matsystem og redusere matsvinn

1.4.1 Målrettet rådgivning for klimasmarte valg i befolkningen	
Hvorfor og hvordan	Den enkelte innbyggers valg og handlinger har stor betydning for klima og miljø. Rådgivning og tips innen bærekraftig transport, energibruk og forbruk både fra

1.4.1 Målrettet rådgivning for klimasmarte valg i befolkningen	
	offentlige aktører og frivillige organisasjoner kan bidra til at den enkelte tar mer bærekraftige valg i hverdagen.
Hvem	**Klima Østfold (Østfold fylkeskommune og kommunene)**, frivillige organisasjoner
Tidsperiode	Planperioden

1.4.2/2.7.3 Kunnskapsutvikling og kompetanseløft for sirkulære verdikjeder

Tiltaket er det samme som tiltak 2.7.3 i plan for Kompetanse og verdiskaping

1.4.3/3.23.2 Etablere delingsløsninger for mobilitet

Tiltaket er det samme som tiltak 3.23.2 i plan for Areal og mobilitet.

Tema: Deltakelse

Strategi 1.5: Et mer inkluderende arbeidsliv for økt livskvalitet og bedre levekår

Strategien innebærer å:

- tilrettelegge for varierte arbeidsplasser og fleksible ordninger som tar hensyn til mennesker med ulik helse, funksjonsnivå og arbeidskapasitet
- øke kompetanse og motivasjon for å rekruttere bredere og se inkludering og alle typer mangfold som en ressurs i egen virksomhet
- sørge for at lokaler, utstyr, aktiviteter og informasjon er universelt utformet
- legge til rette for regionalt samarbeid og erfaringsdeling om integrering av innvandrerbefolkningen i arbeidslivet
- forsterke samarbeidet om kvalifisering og fullføring av videregående opplæring for ungdom og voksne

- motarbeide diskriminering i arbeidslivet

Strategien må leses i sammenheng med strategi 2.4 og 2.5 i Regional plan for kompetanse og verdiskaping

1.5.1/2.5.1 Samarbeidsprogram for å redusere utenforskap i utdanning og arbeidsliv

«Program for innenforskap i Østfold»

Tiltaket er det samme som tiltak 2.5.1 i plan for Kompetanse og verdiskaping

1.5.2/2.5.2 Samordne arbeidet med å øke sysselsettingen av grupper som er utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet

Tiltaket er det samme som tiltak 2.5.2 i plan for Kompetanse og verdiskaping

Strategi 1.6: Økt representasjon og bredere deltakelse i demokratiske prosesser og beslutninger

Strategien innebærer å:

- øke valgdeltakelsen og jobbe aktivt for at politiske styrer og verv skal gjenspeile mangfoldet i befolkningen
- bidra til aktiv og mer mangfoldig rekruttering til aktiviteter, verv og stillinger
- sørge for at barn og ungdom får større innflytelse på samfunnsutviklingen gjennom medvirkning og samskaping
- bruke medvirkning for å utvikle tilbud og tjenester som inkluderer en større del av befolkningen og får frem minoritetsstemmer
- heve kompetansen om mangfoldet i befolkningen og hvordan vi forholder oss til mangfold
- styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen
- sikre alle likeverdig tilgang til informasjon og hindre digitalt utenforskap

1.6.2/3.7.6 Styrke forståelsen av dagens samfunnsforhold ved økt involvering i formidling av historie og lokalkunnskap

Hvorfor og hvordan	Kunnskap setter oss i stand til å ta informerte veivalg. Det er behov for å belyse utfordringer og muligheter som mennesker har stått overfor i tidligere tider og som de står overfor i dagens samfunn, og vise hvilke erfaringer som ligger i historiske hendelser. Ved å involvere flere befolkningsgrupper (aldersmessig, sosialt og kulturelt) i formidlingen av samtida og historien, kan denne kunnskapen gjøres mer relevant for dagens utfordringer og spres til flere. Formidling av nye innbyggeres historie og kultur er en del av dette. Ulike formidlingsformer og effekten av disse på Østfolds strategier for inkludering/deltakelse bør være gjenstand for forskning og evaluering gjennom Østfoldmuseenes forskningskompetanse.
Hvem	Østfoldmuseene, Fylkesbiblioteket og folkebibliotekene/kommunene
Tidsperiode	2025-2027

1.6.3 Systematisk arbeid for demokratiutvikling og forebygging av radikalisering.

Hvorfor og hvordan	Gjennomføre prosjektet FoRaD (Forebygging av radikalisering) for å styrke fylkeskommunens, kommunenes og andre relevante aktørers kunnskap og kapasitet til å arbeide med demokratikompetanse og forebygging av radikalisering hos ungdom. Prosjektet gjennomføres i Fredrikstad kommune og lærdommene spres til samtlige kommuner i fylket.
Hvem	**Østfold fylkeskommune, Fredrikstad kommune**, øvrige kommuner, RVTS, Politiet, Dialogforum Østfold, Al Huda moské, Høyskolen i Østfold
Tidsperiode	2026-2027

1.6.4 Utvikle og gjennomføre systematisk kompetanseheving for økt mangfoldsforståelse i offentlig og frivillig sektor

Hvorfor og hvordan	Utvikle og gjennomføre et felles og systematisk kompetansetilbud og dele kompetanse med ansatte i offentlig sektor og frivillige organisasjoner i Østfold. Hensikten er å styrke

	mangfoldskompetanse knyttet til alle diskrimineringsgrunnlag, og bidra til et inkluderende samfunn. Dette kan bidra til å: • Øke forutsetningen for å gi likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning. • Styrke rollen som leder og kollega i møte med ansatte med ulike bakgrunner og erfaringer. • Heve lederkompetanse knyttet til inkluderende rekruttering og arbeidsmiljø.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Høyskolen i Østfold og IMDI, Kommunene, KS, øvrige akademiske fagmiljøer, Voksenopplæringsforbundet, paraplyorganisasjoner innen frivilligheten
Tidsperiode	2027-2029

Strategi 1.7: Styrke mangfold og deltakelse i frivillig aktivitet

Strategien innebærer å:

- finne nye rekrutteringsmetoder og sikre bedre tilrettelegging av aktiviteter i samarbeid mellom frivilligheten og det offentlige, for å få større deltakelse og mangfold
- utvikle aktiviteter sammen med målgrupper som i liten grad deltar
- bidra til at kostnader ikke blir et hinder for å delta og engasjere seg i frivillig aktivitet
- innrette tilskuddsordninger i samarbeid med frivilligheten - som styrker mangfoldet i frivilligheten og deltakelsen på arrangementer
- jobbe for bedre samordning av nasjonale, fylkeskommunale og kommunale rammebetingelser som berører frivillige organisasjoner
- fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler og anlegg

1.7.1 Gjennomgang av fylkeskommunens tilskuddsordninger innen kultur, idrett og frivillighet, for å sikre at de ivaretar mål og strategier i de regionale planene	
Hvorfor og hvordan	Fylkeskommunale tilskudd er viktige for mange aktører innen kultur, idrett og frivillighet, både gjennom direkte tilskudd og tilskudd til/via kommunene. Tilskuddene har ulik innretning og ulike formål. Det er behov for en gjennomgang og ev. justering for å sikre at midlene virker i tråd med strategiene i de nye regionale planene.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommunene og andre mottakere av fylkeskommunale tilskudd

1.7.1 Gjennomgang av fylkeskommunens tilskuddsordninger innen kultur, idrett og frivillighet, for å sikre at de ivaretar mål og strategier i de regionale planene	
Tidsperiode	2026-2027

1.7.2 Samarbeid om å utvikle tiltak for å hindre digitalt utenforskap	
Hvorfor og hvordan	Fylkesbiblioteket har et formalisert samarbeid om digital deltakelse og inkludering, hvor Kommunesektorens organisasjon (KS) - avdeling kvalitetsutvikling, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) - avdeling for læreplan og Nasjonalbiblioteket (NB) deltar. Formålet med samarbeidet er kompetanseheving av veiledere innen digital deltakelse og inkludering. Fylkesbiblioteket skal videreføre satsingen på kompetanseutvikling blant ansatte for å utvikle beste praksis for veiledning av innbyggere. Tiltaket inkluderer å gi god veiledning i bibliotekenes egne digitale tilbud og skal bidra til økt digital kunnskap og redusert utenforskap, spesielt for de utvalgte målgruppene.
Hvem	**Fylkesbiblioteket** i samarbeid Kommunesektorens organisasjon (KS), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Nasjonalbiblioteket (NB), kommunene (bibliotekene), høgskolen og andre relevante samarbeidspartnere.
Tidsperiode	2026-2029

Strategi 1.8: Sikre alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta gjennom et bredt spekter av kulturuttrykk

Strategien innebærer å:

- legge til rette for produksjon og formidling av kunst og kultur på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå
- styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og dermed den kunstneriske ytringsfriheten
- legge til rette for at kunst og kultur kan ytres og oppleves også av målgrupper som i liten grad deltar i dag
- jobbe målrettet for at kunst- og kulturarenaer blir universelt utformet
- sikre at alle kan være med på å definere hva som er viktig kultarv og oppleve eierskap til denne

- bidra til at økonomi ikke blir et hinder for deltakelse
- videreutvikle bibliotekene, museene og andre kulturinstitusjoners rolle som møteplasser og arena for samfunnsforståelse og kildebevissthet
- styrke samarbeidet mellom ulike kunst- og kulturaktører, og mellom profesjonelle og frivillige
- styrke samarbeidet mellom lokalt og regionalt nivå og mellom kommunene
- sikre et mangfold av kunst av høy kvalitet i offentlige bygg og på offentlige arenaer
- påvirke nasjonale myndigheter for å bedre Østfolds rammebetingelser for kultur

1.8.1 «Kulturløft Østfold» - Utvikle et styrket og strukturert samarbeid mellom kulturinstitusjonene, kunst- og kulturfeltet, fylkeskommunen og kommunene

Hvorfor og hvordan	Se på muligheter for å strukturere og styrke samarbeidet innen kulturlivet, med hensikt å • øke deltakelse og inkludering • og styrke rammebetingelser for kultur i Østfold • sikre rammebetingelsene for de profesjonelle kulturinstitusjonene i fylket • drive bransje- og kompetanseutvikling • etablere programmer for talentutvikling og fordypning for ungdom Østfolds skapende virksomheter har nedslagsfelt både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Som ledende sterke kunst- og kulturinstitusjoner i fylket, er Galleri F15 og kunstbiennalen Momentum sammen med Det Norske blåseensemblet, Østfold Teater, Østfold kunstsenter, Opera Østfold og Litteraturhuset i Fredrikstad eksempler på aktører som har tilført fylket et mangfold av uttrykk og stemmer på et høyt profesjonelt nivå.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, de regionale kulturinstitusjonene, kommunene, KS (nasjonalt nettverk) frivillige organisasjoner (samarbeidspartnerne må defineres nærmere før oppstart)
Tidsperiode	2026-2028

1.8.2 Utrede muligheten for å styrke samarbeidet mellom profesjonelle kulturinstitusjoner, frivilligheten og unge talenter

Hvorfor og hvordan	Dette tiltaket dreier seg om å finne samarbeidspartnere og finansieringsmuligheter. Hensikten er å sikre et gjensidig utbytte for kulturaktørene og det frivillige, og styrke

1.8.2 Utrede muligheten for å styrke samarbeidet mellom profesjonelle kulturinstitusjoner, frivilligheten og unge talenter	
	samarbeidet mellom profesjonelle miljøer og unge talenter som bidrar til økt deltakelse og mulighet til fordypning.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, partene i «Kulturløft Østfold», andre kulturaktører og frivillige organisasjoner.
Tidsperiode	2027

1.8.3/3.23.3 Markedsføre kollektivtilbudet i forbindelse med store arrangementer i Østfold Tiltaket er det samme som tiltak 3.22.4 i plan for Areal og mobilitet

Strategi 1.9: Skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen

Strategien innebærer å:

- redusere fysiske, sosiale og økonomiske barrierer for deltagelse i både organisert og egenorganisert fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv
- redusere kostnader og forbruk knyttet til idretts- og friluftslivsaktiviteter, gjennom låneordninger, fleksible løsninger og holdningsendringer
- øke bredden i deltakelse gjennom målrettet rekruttering og medvirkning blant barn og unge og grupper som deltar mindre
- stimulere og motivere til mer aktive reisevaner i hverdagen
- ruste opp og etablere universelt utformede tur- og aktivitetsområder og idrettsanlegg i samarbeid med brukere og grunneiere
- tilrettelegge for et variert aktivitetstilbud i nærmiljøet, tilgjengelig for alle, uavhengig av funksjonsevne og livssituasjon
- vektlegge folkehelseperspektivet i den organiserte idrettsaktiviteten og styrke samarbeidet mellom offentlige aktører og idrettskretsen
- fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler og anlegg

Strategien må leses i sammenheng med strategi 3.8 i Regional plan for areal og mobilitet

1.9.1/3.8.1 Arbeid med tilrettelegging for friluftslivet og aktivitet

Tiltaket er det samme som tiltak 3.22.4 i plan for Areal og mobilitet

1.9.2 Videreføre og utvikle gode kriterier og prioriteringer til å forvalte spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet

Hvorfor og hvordan	Kultur- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvaret for fordelingen av spillemidler til fylkene og fastsetter retningslinjer for bruken. Fylkeskommunene har ansvar for å fordele spillemidlene til lokale idrettsanlegg etter søknader fra kommuner og idrettslag. Fylkeskommunen prioriterer prosjekter basert på regionale føringer og lokale behov og planer. Kriteriene må videreutvikles for å sikre at de ivaretar mål og strategier fra de regionale planene og ivaretar regionale behov og perspektiver i anleggsutviklingen.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommuner, kulturdepartementet og organisasjoner som mottar/søker spillemidler
Tidsperiode	2026 og løpende

Regional plan Kompetanse og verdiskaping

Tema: Arbeid, inkludering og kompetanse

Strategi 2.1: Samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse

Strategien innebærer å:

- sikre god tilgang til informasjon om lokale og regionale arbeidsmarkedsforhold og kartlegge kompetansebehovet på kort og lang sikt
- legge til rette for samordning og forpliktende samarbeid mellom kompetanseaktørene, forvaltning, forskningsmiljøer og arbeidslivets parter
- dimensjonere utdanningstilbudet i tråd med arbeidslivets og samfunnets behov
- løpende utvikle innholdet og relevansen i fagtilbudet i utdanningen for å svare ut endrede behov
- sikre god og samordnet karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg på alle arenaer

2.1.1 Kartlegge kompetansebehovet på kort og lang sikt	
Hvorfor	På nasjonalt nivå vil Kompetansebehovsutvalget gi faglige vurderinger om Norges fremtidige kompetansebehov, både nasjonalt og regionalt. Kompetansereformutvalget skal utrede hvordan man kan tilrettelegge for omstilling og læring i arbeidslivet. Bedriftsundersøkelsen til NAV og NHOs kompetansebarometer gir oss også verdifull informasjon om fremtidige behov for arbeidskraft. Fylkeskommunene har også laget et felles indikatorsett for måling og sammenlikning av kompetanse mellom de forskjellige fylkene. Indikatorsettet danner grunnlag for videre analyser, dialog og felles forståelse av regionenes kompetansestatus. (se https://utdanning.no/rki) Til tross for disse utredningene, vil det fortsatt være nødvendig å innhente mer kunnskap om de lokale kompetansebehovene i Østfold, samt hvilke kompetansebehov vi vil ha på lengre sikt: • Sammenstilling og produksjon av relevant statistikk og analyse i samarbeid med partene i arbeidslivet, NAV og Svinesundskomiteen. • Informasjonsdeling om kompetansebehovet i landet og i Østfold • FYO/YON leverer en anbefaling til dimensjonering av det yrkesfaglige utdanningstilbudet til Fylkestinget årlig • Scenarioworkshops nasjonalt og lokalt

Hvem	Kompetanseforum Østfold, HK-dir, NAV Øst-Viken, Fagskolen, UH sektoren, Østfold fylkeskommune og partene i arbeidslivet, Nettverk for regional kompetansepolitikk og Svinesundskomiteen.
Tidsperiode	2026-2029

2.1.2 Legge til rette for samordning og forpliktende samarbeid mellom kompetanseaktørene, forvaltning, forskningsmiljøer og arbeidslivets parter

Hvorfor og hvordan	Samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er nødvendig for å løse framtidens kompetanseutfordringer. For å fange opp endringer raskt og sikre kvaliteten på innholdet i samarbeidet, må vi sikre at vi har arenaer hvor kunnskap deles og at det utvikles konkrete strategier for samarbeid: • Faste møter/samlinger via skoleeierne og næringslivet • Utvikle felles kunnskapsgrunnlag • Utvikle og gjennomføre konkrete strategier og satsninger for samarbeid på utvalgte fagområder (Kompetanseløftet 2025 og liknende)
Hvem	Kompetanseforum Østfold, Skoleeierne i kommunene, Skoleeiernettverket i regi av KS, yrkesopplæringsnemda, Nettverk for kompetansetilflyttere, Østfold Fylkeskommune og stat, NHO Viken, LO, NAV Øst-Viken, Høgskolen i Østfold, Fagskolene i Østfold, Næringsforeningene i Østfold, Statsforvalter, KS
Tidsperiode	2026-2029

2.1.3 Utarbeide grunnlag for dimensjonering av utdanningstilbudet, i tråd med arbeidslivets og samfunnets behov

Hvorfor og hvordan	For å sikre at vi utdanner befolkningen til det arbeidslivet trenger og sikre høy grad av sysselsetting, er det viktig at dimensjoneringen av antall elev – og studieplasser er riktig. For å oppnå det, må det være en tett og kontinuerlig dialog mellom arbeidslivets parter og næringslivet og utdanningsinstitusjonene. • Produksjon og sammenstilling av kunnskapsgrunnlag • Arena for dialog mellom utdanningsinstitusjonene, skoleeierne og arbeidslivet/næringslivet for bedre arbeidsdeling og sammenheng

	• Fortsette arbeidet med "relevans i fag"
Hvem	**Kompetanseforum Østfold,** Høgskolen i Østfold, Fagskolene, Østfold Fylkeskommune, næringslivet KS og Yrkesopplæringsnemnda
Tidsperiode	2025-2028

2.1.4 Utvikle innholdet og relevansen i fagtilbudet i utdanningen for å svare ut endrede behov

Hvorfor og hvordan	Et tett samarbeid mellom arbeidslivet og andre relevante aktører sikrer at utdanningen er oppdatert og relevant for fremtidens arbeidsmarked. For å sikre at fagtilbudene er relevante, bør man også ha fokus på ferdigheter som kritisk tenkning, problemløsning, samarbeid, og digitale ferdigheter. Fagtilbudene bør anvende ny teknologi og digitale verktøy i opplæringen, og regelmessig evaluere fagtilbudet basert på tilbakemeldinger fra elever, studenter, lærere og arbeidslivet. • Utvikle dialogarenaer og fagnettverk - møter/samlinger (Yrkesopplæringsnemnda, styrene til Høgskolen (Advisory Boards) og Fagskolen) • Samarbeid om produksjon av undervisningsmateriell og tilbud • Utvikle, tilgjengeliggjøre og benytte verktøy som f.eks. DigitAbel o.l. • Samlinger via Kompetanseforum Østfold • Bedriftsdagene • Bruk av tilskuddsordninger for veksling mellom skole og arbeidsliv (yrkesfaglærer 2) • Hospitering
Hvem	Kompetanseforum Østfold, Østfold Fylkeskommune, Yrkesopplæringsnemnda, Opplæringskontorene og Høgskolen i Østfold, Fagskolene i Viken Østfold, NHO, LO, KS, Statsforvalter
Tidsperiode	2026-2029

2.1.5/2.3.4/2.4.3 Samordne karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg på alle arenaer

Hvorfor og hvordan	Ved å gi nødvendig veiledning og støtte for å velge utdanning og karrierevei kan man bidra til høyere fullføringsgrad og tilfredshet med utdanningsvalg og minimere risikoen

	for at elever og studenter må bytte studieretning eller yrke senere. For å få til dette er det nødvendig å videreutvikle en helhetlig karriereveiledning i et livslangt perspektiv • Styrke samarbeid mellom karrieresenteret, skolene, kommunene, NAV, kriminalomsorgen og næringslivet via Partnerskap for Karriereveiledning. • Koordinere og samordne karriereveiledning på tvers av aldersgrupper og ivaretar de ulike brukergruppenes interesser og behov lokalt og regionalt • Tydeliggjøre roller og oppgaver mellom etater og samarbeidsparter på karriereveiledningsfeltet • Gjøre det enklere å finne fram i tilbudet om veiledning
Hvem har ansvar	Østfold fylkeskommune, karrieresenteret i Østfold, Skoleeierne, Kriminalomsorgen, Østfold Fylkeskommune, Partnerskap for karriereveiledning, NAV, Høgskolen, Fagskolene og andre tilbydere av utdanning og kompetanse
Tidsperiode	2026-2029

Strategi 2.2: Styrke arbeidslivet som arena for kompetanseutvikling

Strategien innebærer å:

- Øke bevisstheten om behovet for kompetanseutvikling på arbeidsplassen
- Avklare og avdekke det konkrete kompetansebehovet i ulike bransjer (se strategi 2.1)
- Synliggjøre etter- og videreutdanningstilbudet i regionen
- Utvikle nye og arenaer for kompetanseutvikling

2.2.1 Informere om etter- og videreutdanningstilbudet og tilskuddsordninger

Hvorfor og hvordan	Kunnskapen om etter- og videreutdanningstilbudet og hvilke tilskuddsordninger som er tilgjengelig er en barriere for kompetanseutvikling i små og mellomstore bedrifter i fylket. Det er behov for å samle og tilgjengeliggjøre informasjonen om både tilskuddsordninger og etter- og videreutdanningstilbud – i og utenfor fylket. • Synliggjøre det regionale etter- og videreutdanningstilbudet • Synliggjøre tilskuddsordninger

2.2.1 Informere om etter- og videreutdanningstilbudet og tilskuddsordninger	
Hvem har ansvar	**Kompetanseforum Østfold**, NHO, LO, KS, HiØ, fagskolene, ØFK, Innovasjon Norge, Svinesundskomiteen.
Tidsperiode	2026-2029

2.2.2 Motivere til økt kompetanseutvikling	
Hvorfor og hvordan	Kunnskap, motivasjon og kapasitet (tid og økonomi) er barrierer for kompetanseutviklingsplaner og strategisk HR-arbeid. Ved sidene av å tilgjengeliggjøre informasjon i HP1, må kunnskapen om hvorfor og hvordan man kan jobbe med strategisk med kompetanseutvikling økes • Informere om hvilke etter- og videreutdanningstilbud som finnes (se 2.2.1) • Informere om hvilke tilskuddsordninger som finnes • Vurdere mulige nye stipendordninger • Konferanser og samlinger for ledelse og HR
Hvem	Kompetanseforum Østfold og utdanningsinstitusjonene, NHO, LO, Østfold fylkeskommune, nærings og bransjeforeninger
Tidsperiode	2026-2029

2.2.3 Utvikle arenaer og tilbud for kompetanseutvikling i SMB	
Hvorfor og hvordan	Små og mellomstore bedrifter har ofte lite kapasitet til strategisk kompetanseutvikling. Dette hindrer utvikling, omstillingsevne og konkurransekraft. Der den enkelte bedrift har for lite kapasitet til strategisk kompetanseutvikling og kunnskap om tilbud, er det behov for hjelp og støtte. Det er nødvendig å videreutvikle eksisterende arenaer og samtidig vurdere hvor og hvordan man kan utvikle og ta i bruk nye arenaer. Klynger, nettverk og næringsforeninger er eksempler på arenaer og aktører som kan brukes både for å nå enkeltaktørene, men også for å sikre at innholdet blir relevant og tilpasset en smalere og mindre målgruppe. • Innlede en dialog mellom SMB og kompetanstilbydere

2.2.3 Utvikle arenaer og tilbud for kompetanseutvikling i SMB	
	• avklare hindringer og barrierer for at de små og mellomstore bedriftene benytter seg av kompetanseutviklingstilbud • vurdere samarbeidsformer og organisering • etablere en eller to piloter for testing og læring.
Hvem	Østfold fylkeskommune, Kompetanseforum, **næringsklyngene**, høgskolen i Østfold, fagskolene, næringsforeninger
Tidsperiode	2026-2029

Strategi 2.3: Fleksible og tilpassede kompetansetilbud for læring gjennom hele livet

Strategien innebærer å:

- Legge til rette for alternative veier til formell kompetanse og rekvalifisering
- Styrke grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og IKT hos den voksne delen av befolkningen
- Sikre gode rådgivnings- og veiledningstjenester

2.3.1 Legge til rette for økt bruk av eksisterende ordninger og utvikle nye modeller for å oppnå formell kompetanse	
Hvorfor og hvordan	Det er mange aktører som har viktige roller innenfor livslang læring. Samarbeid mellom disse aktørene er nødvendig for å oppnå best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser og virkemidler. • Bidra til å videreutvikle kompetansen i NAV, videregående opplæring, Høgskolen og fagskolene, Kriminalomsorgen og flyktningetjenesten. Eksempel på et slikt tiltak er "Menn i helse". • Gjøre de ulike tiltakene mer kjent for aktuelle brukere. • Utvikle videreutdanninger på fagskole og høgskolenivå.
Hvem	Østfold fylkeskommune og NAV, næringslivet og høgskolen i Østfold og fagskolene

2.3.1 Legge til rette for økt bruk av eksisterende ordninger og utvikle nye modeller for å oppnå formell kompetanse

Tidsperiode	2026-2029 Må avklares i forhold til det enkelte tiltak i samarbeid med aktørene

2.3.2 Styrke samarbeidet mellom arbeidslivet og opplæringstjenesten for å bruke arbeidsplassen som arena for norskopplæring

Hvorfor og hvordan	Arbeidsplassen er en god arena for norskopplæring, utvikling av ferdigheter og faglig kompetanse. Tilbud som ikke gis ved en etablert utdanningsinstitusjon kan skje på arbeidsplassen, på lokalt opprettede studiesentre, hjemme, eller organisert som samlinger i kombinasjon med individuelt arbeid. Flyktninger og innvandrere har et særlig behov for kompetanseutvikling. I første rekke har mange behov for norskopplæring, men mange har også arbeidslivserfaring og utdanning fra hjemlandet som kan anerkjennes, og bygges videre på til formell kompetanse. Arbeidsplassen er en god arena for norskopplæring og utvikling av faglig kompetanse
Hvem har ansvar	**Østfold fylkeskommune**, NAV, høgskolen i Østfold, tiltaksleverandører, frivilligheten, arbeidsgiver og arbeidstaker organisasjonene
Tidsperiode	2025-2028

2.3.3 Øke bruken av ordningen realkompetansevurdering og rekvalifisering

Hvorfor og hvordan	Tilbud som ikke gis ved en etablert utdanningsinstitusjon kan skje på arbeidsplassen, på lokalt opprettede studiesentre, hjemme, eller organisert som samlinger i kombinasjon med individuelt arbeid. Mange har begynt på en utdanning som ikke er fullført, andre har tatt en utdanning som det ikke er behov for, eller tatt en utdanning i utlandet som ikke er godkjent i Norge. Noen av disse er i arbeid, mens andre står utenfor både utdanning og arbeidsliv. Uansett hva som er årsaken til at kompetansen er mangelfull eller irrelevant, er det viktig å anerkjenne den kompetansen den enkelte faktisk har opparbeidet seg gjennom tidligere eller nåværende arbeid eller utdanning. Gjennom rekvalifisering og gjennom å

2.3.3 Øke bruken av ordningen realkompetansevurdering og rekvalifisering	
	ta i bruk realkompetansevurdering kan veien til en ny formell kompetanse bli enklere å nå. • Informasjon om muligheter og rettigheter til rekvalifisering. • Bruke retten til rekvalifisering ved å utnytte nye muligheter med modulbasert opplæring for voksne og ordningen realkompetansevurdering som ledd i rekvalifisering • Benytte lærere også ute i bedriftene som en del av opplæringen.
Hvem	Østfold fylkeskommune, høgskolen i Østfold, NAV , tiltaksleverandører, frivilligheten, arbeidsgiver og arbeidstaker organisasjonene.
Tidsperiode	2026-2029

2.3.4/2.1.5/2.4.3 Samordne karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg på alle arenaer

Strategi 2.4: Økt andel elever og studenter som fullfører og består utdanning

Strategien innebærer å:

- Følge opp elever, lærlinger og studenter systematisk
- Sikre et inkluderende læringsmiljø
- Sikre opplæring av høy kvalitet på alle læringsarenaer
- Styrke helheten i opplæringsløpet
- Videreutvikle og styrke karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg

2.4.1 Utvikling og samordning av arbeidet med systematisk oppfølging av elever, lærlinger og studenter

Hvorfor og hvordan	Systematisk oppfølging bidrar til bedre struktur og best mulig utbytte av opplæringen for den enkelte. Skolene bruker datagrunnlag og forskningsbasert kunnskap i arbeidet med å sikre god faglig og sosial læring for alle elever/lærlinger*/studenter. Et godt skole- og læringsmiljø og opplæring av høy kvalitet er grunnleggende forutsetninger for god læring. Hvordan den enkelte har lyktes på foregående nivå er avgjørende for neste nivå. Elever som lykkes med de første skoleårene og som har normal progresjon i lesing, skriving og regning har større sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring på normert tid. Derfor er tidlig innsats viktig. • Det opprettes arena(er) og strukturer for samordning av oppfølgingen knyttet til overganger • Østfold fylkeskommune deler rapporter med kommunene om skoleårsresultater etter vg1 for den enkelte kommune • Arena for erfaringsutveksling, drøfting av kunnskapsgrunnlag og metodeutvikling
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Skoleeiere i kommuner, fagskolene i Østfold og Høgskolen i Østfold NAV, PPT, OT, Universitets- og Høgskolemiljøer, Lærebedrifter og samarbeidsorgan for lærebedrifter
Tidsperiode	2025-2028

2.4.2 Tiltakspakke for å sikre gode overganger og styrke helheten i opplæringsløpet

Hvorfor og hvordan	Alle overganger, helt fra barnehage til arbeidsliv, er sårbare. Derfor er det viktig med helhetlige og koordinerte tiltak i hele utdanningsløpet. For å sikre gode overganger må samarbeidet mellom de ulike aktørene styrkes (skole, skoleeier, støttetjenester, kommune og lærebedrifter). I dette ligger at laget rundt ungdommene styrkes i samarbeid med interne støttetjenester, kommunene, lærebedrifter og samarbeidsorgan for lærebedrifter Statistikken viser at elever på yrkesfaglige utdanningsprogram har høyere risiko for å avbryte skolegangen før fullført utdanning sammenlignet med elever på studieforberedende programmer. En viktig årsak til dette er utfordringer med overgangen fra skole til opplæring i bedrift, men det er også mange som faller fra tidligere i løpet. Faget «Yrkesfaglig fordypning» anses å være det viktigste faget for å få kontakt med arbeidslivet og for å få læreplass. Dette og tilsvarende tiltak må utvikles og styrkes. Tiltakspakken består av følgende deler: • Samarbeid i overgangen fra ungdomsskole til videregående

2.4.2 Tiltakspakke for å sikre gode overganger og styrke helheten i opplæringsløpet	
	• Veiledning, støtte og oppfølging i overgang til og gjennomføring av læretiden • Etablere flere læreplasser og praksisplasser • Samarbeid om elever utenfor opplæring • Sikre arbeidslivsrelevans i opplæringen og utdanningen
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommunene, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, fagskole, UH-miljøer, HK-dir, Udir, NAV, lærebedrifter og samarbeidsorgan for lærebedrifter, næringsliv/arbeidsliv, PPT, OT
Tidsperiode	2025-2028

2.4.3/2.3.5/2.1.5 Samordne karriereveiledning om utdannings- og yrkesvalg på alle arenaer

Strategi 2.5: Inkludering av hele arbeidsstyrken

Strategien innebærer å:

Strategien må leses i sammenheng med Regional plan for livskvalitet, deltagelse og likeverd – strategi 2.1:

- Samordne innsatsen for å øke inkluderingen i arbeidslivet
- Utvikle lederkompetanse og organisasjonskulturer som fremmer inkludering
- Legge til rette for at flere eldre kan stå i arbeid lenger
- Øke sysselsetting av grupper som ellers kan være utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet
- Tilby skreddersøm og tett oppfølging av den enkelte i tråd med fullføringsreformen
- Samkjøre individuelle karriereplaner på tvers av myndighetsnivåer og roller
- Utvikle, samle og oppdatere et mer detaljert kunnskapsgrunnlag for å avgrense ulike målgrupper
- Styrke entreprenørskapskompetansen og mulighetene til å skape sin egen arbeidsplass

2.5.1/1.5.1 Samarbeidsprogram for å redusere utenforskap i utdanning og arbeidsliv «Program for innenforskap i Østfold»

Hvorfor og hvordan	Utenforskap i utdanning og arbeidsliv er en stor utfordring i Østfoldsamfunnet. Mange aktører gjennomfører tiltak for å motarbeide dette. Dette er både enkeltstående tiltak og samarbeidstiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det er krevende å få et helhetlig bilde av denne innsatsen og å vurdere effekten av den. Det er behov for en strukturert, samordnet og nytenkende innsats, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer i Østfold, for å forbygge utenforskap og øke deltakelsen i arbeidslivet. Fylkeskommunen, NAV og flere regionale aktører har tatt initiativ til et samarbeidsprogram med følgende mål og innretning: • Programarbeidet skal sikre flere unge deltakelse i arbeid og utdanning gjennom en langsiktig satsing som bedre koordinerer innsatsen tverrfaglig og på tvers i hele fylket. • Den overordnede målsettingen med programarbeidet er et forpliktende, tett og tverrfaglig samarbeid mellom relevante aktører i Østfold, for å forebygge utenforskap og få flere i jobb og utdanning, med fokus på unge. Programarbeidet ivaretas i tre hovedløp: 1. Forebygging gjennom gode oppvekstvillkår og tidlig innsats. 2. Tverrfaglig samarbeid, samordning og forsterking av etablerte tiltak for unge etter grunnskolealder. 3. Kunnskapsformidling, kompetanseheving og arbeid med å styrke Østfoldsamfunnets rammebetingelser og forutsetninger for godt arbeid mot utenforskap. Kompetanseforum Østfold skal koordinere og støtte arbeidet i de tre hovedløpene Tiltaket er det samme som tiltak 1.5.1 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd.
Hvem	**Østfold fylkeskommune,** NAV, KS, kommunene, Statsforvalteren, Helse Sør-Øst/Sykehuset Østfold, Høgskolen i Østfold, LO og NHO regionalt, og ev. regionale representanter fra frivilligheten.
Tidsperiode	2026-2028

2.5.2/1.5.2 Samordne arbeidet med å øke sysselsettingen av grupper som er utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet

Hvorfor og hvordan	Andelen innbyggere i og utenfor arbeid varierer i de ulike delene av fylket. Kjønn, alder, helse, funksjonsnedsettelse, kulturell bakgrunn og utdanningsnivå har betydning for deltakelse i arbeidslivet. • Legge til rette for at flere eldre kan stå i arbeid lenger

2.5.2/1.5.2 Samordne arbeidet med å øke sysselsettingen av grupper som er utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet	
	• videreutvikle kvalifiseringstilbud med språkopplæring og oppfølging til ordinær jobb • For bedre samordning og erfaringsutveksling bør deltakelse i nettverk, som KSs-nettverk for flyktninger i jobb, vurderes • Effektivisere prosessen/rutinene for kvalifisering av utenlandsk arbeidskraft og godkjenning av utdanning tatt i utlandet • Styrke karriereveiledningen rettet mot grupper som er utsatt for ekskludering fra arbeidslivet • Tilby skreddersøm og tett oppfølging av den enkelte i tråd med fullføringsreformen
Hvem	NAV, Statsforvalteren, partene i arbeidslivet, kommunene, Kompetanseforum Østfold, frivilligheten, KS og Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2025-2028

2.5.3 Utvikle lederkompetanse og organisasjonskulturer som fremmer inkludering	
Hvorfor og hvordan	Lederkompetansen utfordres når ulike kompetanser og personer er nødvendige for å løse stadig mer komplekse oppgaver. Dette kan også innebære samarbeid eller ansettelse av personer fra andre kulturer eller folk med ulike forutsetninger for å delta fullt ut i arbeidslivet, selv om de har relevant kompetanse. Dette kan utfordre både lederne og måten man organiserer arbeidet på. Utvikling av mangfoldledelse vil fremme anerkjennelsen og implementeringen av mangfold. Mangfold kan være relatert til alder, sosial og nasjonal bakgrunn, kjønn, seksuell orientering og fysisk og mental kapasitet så vel som religiøs overbevisning. Mangfold er en positiv kilde til kreativitet og innovasjon som kan fremme en mulig utvikling og bli en konkurransefordel. • Avklare behov for kompetanseutvikling innen temaet • Informasjons- og opplæringsmateriell i inkluderingskompetanse i arbeidslivet • Mobilisere og rekruttere bedrifter og arbeidsgivere til gjennomføring
Hvem har ansvar	Kompetanseforum Østfold, NAV, HiØ, Fagskolene, Østfold fylkeskommune og partene i arbeidslivet
Tidsperiode	2025-2028

Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping

Strategi 2.6: Sikre næringslivet tilgang til grønn og fornybar energi

Strategien innebærer å:

- Fase ut fossile energikilder
- Bruke tilgjengelig energi mer effektivt
- Øke produksjon av fornybar energi
- Bygge ut infrastruktur for fornybar energi
- Samordning av offentlig sektor og energiaktører på regionalt nivå

2.6.1 /3.10.1 Styrke den regionale samordningen, veiledningen og pådriverrollen i energispørsmål	
Hvorfor og hvordan	Det er behov for å bygge opp kompetanse og samle ressurser innen «grønn energi», knyttet til følgende roller og oppgaver: • Veiledning av kommuner i energirelaterte saker og temaer • Veiledning av industrien i energirelaterte saker som omhandler energiøkonomisering og økt utnyttelse av spillvarme • Koordinere og være pådriver for god og effektiv utbygging og utnyttelse av strømnett og annen energiinfrastruktur • Deltagelse i nasjonale og internasjonale utviklingsprosjekter, samt å spredning av kunnskap fra prosjektene til kommuner og næringsliv Disse oppgavene vurderes organisert gjennom etablering av et regionalt energikontor. Dersom man finner dette hensiktsmessig, skisseres det en modell for etablering av et energikontor, basert på Østfolds behov.
Hvem har ansvar	Østfold fylkeskommune og Klima Østfold, Kommunene, Klimapartnere, Partnerskapet for næringsutvikling, Kraftløftet, FEDARENE, KS, Kraftfylka, energiaktører, industriaktører, Ungt Entreprenørskap, Kompetanseforum Østfold, Den Kulturelle Skolesekken, Inspiria, frivillige organisasjoner m. flere
Tidsperiode	2025-2028

2.6.2/3.10.2 Samordne behov og regionale prioriteringer for effektiv og rask utbygging av energiinfrastruktur

Hvorfor og hvordan	Kapasitetsutfordringer i nettinfrastruktur hindrer omstilling, utvikling og nyetableringer i fylket. • Kartlegging av nåværende og fremtidig behov for energi og nettilgang på de regionale næringsområdene • avdekke barrierer og iverksette tiltak for økt utbygging av fjernvarme og bruk av spillvarme. • tilrettelegge for økt produksjon og bruk av biogass gjennom deltakelse i partnerskap og bistå til realisering til produksjon og infrastruktur • Påvirkningsarbeid for å bevare dagens effektive energiutnyttelse fra nødvendig avfallsforbrenning • Kartlegging av grå arealer egnet for energiproduksjon
Hvem	**Østfold fylkeskommune** og kommunene, Nettselskapene, Klima Østfold, Energi- og industriaktører
Tidsperiode	2026-2029

2.6.3/3.10.3 Tilrettelegging for klima- og energiomstilling i industrien

Hvorfor og hvordan	Samarbeide med industrien for å fremme helhetlig og effektiv energi- og ressursutnyttelse: • Fremme samarbeid mellom relevante aktører for å sikre fremdrift med karbonfangst og -lagring i Østfold. • Bedre nasjonale rammevilkår for å løse utfordringer knyttet til energiomstillingen.
Hvem	**Østfold fylkeskommune og kommunene,** Klima Østfold, Klimapartnere, Industribedrifter, Partnerskap for næringsutvikling, Kraftløftet, energiaktører, finansinstitusjoner og kompetansemiljøer, aktører innen avfallsforbrenning, industri, CCUS, andre relevante i verdikjeden
Tidsperiode	2026-2029

2.6.4/3.10.4 Sikre rammevilkår for energiomstilling	
Hvorfor og hvordan	Bedre nasjonale rammevilkår for å løse utfordringer knyttet til energiomstillingen. -Delta i nasjonalt prosjekt –industrielle symbioser og sirkulære verdikjeder, 2030
Hvem har ansvar	Østfold fylkeskommune og kommunene, KS, Klimapartnere, Kraftløftet Østfold, Partnerskapet for næringsutvikling, Klima Østfold, Østfoldrådet og energiaktører
Tidsperiode	2026-2029

Strategi 2.7: Omstilling til en mer sirkulær økonomi og utvikling av sirkulære verdikjeder og industriell symbiose

Strategien innebærer å:

- Utvikle regionale næringsområder som knutepunkter for sirkulær ressursutnyttelse
- Utvikle minst to industrielle symbioser i Østfold innen 2030.
- Styrke samarbeidet mellom kommuner, næringsliv og FoU-miljøer for utvikling av sirkulære forretningsmodeller, tilgang til og deling av data, bruk av digitale teknologier og kompetanseheving.
- Østfold skal være en ledende region i denne omstillingen
- Legge til rette for grønn infrastruktur (energi, transport, digitalisering) som muliggjør sirkulære verdikjeder og reduserer transportbehov.
- Utvikle og ta i bruk indikatorer og rapporteringssystem for sirkulær ressursutnyttelse.
- Bruke offentlige og private innkjøp og anskaffelser strategisk for å styrke sirkulære produkter og tjenester
- identifisere barrierer for, og mobilisere til deling, ombruk, gjenbruk og vedlikehold
- skape markeder og øke etterspørselen etter sirkulære produkter og tjenester produsert for å vare, repareres, ombrukes og gjenbrukes

2.7.1 Effektiv utnyttelse av knappe ressurser

Hvorfor og hvordan	• Etablere regionale samarbeid om deling av knappe ressurser (jf Industriparkene som motorer i grønn omstilling – Rapport Kunnskapsgrunnlag industriparker 2024) • Skape møteplasser for å utvikle bruk av rest- og sidestrømmer (sirkulære verdikjeder) • Fremme automasjon og bruk av roboter for effektiv ressursutnyttelse og høyere verdiskaping (Regional innovation Valley)
Hvem	Partnerskap for næringsutvikling i Østfold, Klimapartnere Østfold, Østfold fylkeskommune, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, NCCE, Smart Innovation Norway, NECIA, Borg Plast-Net, NORSUS, kommuner, næringslivet, partene i næringslivet, Mosseregionens næringsutvikling, Næringshagen Østfold, næringsforeninger, Statsforvalter, Kompetanseforum Østfold m.fl.
Tidsperiode	2026-2027

2.7.2 Industrielle symbioser og sirkulære forretningsmodeller

Hvorfor og hvordan	• Identifisere industriområder og sirkulære verdikjeder og skape oppslutning om deling og effektiv utnyttelse av ressurser • Bygge infrastruktur og rammevilkår for industrielle symbioser og sirkulære verdikjeder (jf nasjonalt samfunnsoppdrag) • Kompetanseløft for å realisere industrielle symbioser og sirkulære verdikjeder (jf nasjonalt samfunnsoppdrag) • Delta i nasjonal satsing på industrielle symbioser og sirkulære forretningsmodeller (Samfunnsoppdraget for sirkulærøkonomi)
Hvem	Partnerskap for næringsutvikling i Østfold, Klimapartnere Østfold, Østfold fylkeskommune, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, NCCE, Smart Innovation Norway, NECIA, Borg Plast-Net, NORSUS, kommuner, næringslivet, partene i næringslivet, Mosseregionens næringsutvikling, Næringshagen Østfold, næringsforeninger, Statsforvalter, Kompetanseforum Østfold m.fl.
Tidsperiode	2026-2027

2.7.3 Kunnskapsutvikling og kompetanseløft for sirkulære verdikjeder

Hvorfor og hvordan	• Bygge og dele kunnskap om sirkulære forretningsmodeller, tilgang til og deling av data, bruk av digitale teknologier • Støtte etablering av Kompetansesenter for sirkulær økonomi og senter for datadrevet innovasjon
Hvem	Partnerskap for næringsutvikling i Østfold, Klimapartnere Østfold, Østfold fylkeskommune, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, SIVA, NCCE, Smart Innovation Norway, NECIA, Borg Plast-Net, NORSUS, kommuner, næringslivet, partene i næringslivet, Mosseregionens næringsutvikling, Næringshagen Østfold, næringsforeninger, Statsforvalter, Kompetanseforum Østfold m.fl.
Tidsperiode	2026-2027

2.7.4 Samordnet planlegging

Hvorfor og hvordan	• Samordne planlegging av energitilgang, digital infrastruktur, infrastruktur for grønn transport, testinfrastruktur/ testfasiliteter og øvrig fysisk infrastruktur for å støtte omstilling til sirkulær økonomi • Etablere og gjennomføre satsingen Sirkulære og digitale Østfold
Hvem	Kommunene, Østfold fylkeskommune, Partnerskap for næringsutvikling i Østfold
Tidsperiode	2027-2028

2.7.5 Måling og indikatorer

Hvorfor og hvordan	• Velge hensiktsmessig måte å måle sirkulær ressursutnyttelse • Få på plass løsning og metode for tilgang til ressursdata • Skape oppslutning om indikatorer og måling av sirkulær ressursutnyttelse
Hvem	**NORSUS**, NCCE, Smart Innovation Norway, fylkeskommuner, Telemarksforskning
Tidsperiode	2026-2027

2.7.6 Anskaffelser

Hvorfor og hvordan	• Bygge og dele kunnskap om bruk av anskaffelser for å fremme omlegging til sirkulær økonomi • Skape oppslutning om bruk av innovative anskaffelser
Hvem	Østfold fylkeskommune, partene i arbeidslivet, kommunene, Klima Østfold, Innovative anskaffelser/Leverandørutviklingsprogrammet
Tidsperiode	2026-2027

2.7.7/3.20.1 Videreutvikling av eksisterende interkommunale politiske råd og etablering av faglig arenaer for samarbeid på tvers av forvatningsnivåene, for løpende samarbeid på tvers av kommune- og landegrenser og gjennomføring og evaluering av de regionale planene.

Strategi 2.8: Økt bærekraftig produksjon og verdiskaping i landbruk og marine næringer

Strategien innebærer å:

- Utvikle verdikjedene og øke den bærekraftige produksjonen basert på fornybare naturressurser i fylket
- Styrke matberedskapen og selvforsyningsgraden I fylket
- Stimulere til utvikling og bruk av teknologi og løsninger for mer effektiv utnyttelse av ressursene
- Øke økologisk produksjon og forbedre jordhelsen
- Utvikle nye produkter, materialer og tjenester basert på fornybare ressurser
- Sikre kompetanseutvikling og rekruttering til blå og grønne næringer i fylket
- Styrke samarbeidet mellom forsknings- og utviklingssektoren og næringslivet
- Sikre sunn og trygg mat til Østfolds befolkning

2.8.1 Utvikle temastrategi for bioøkonomi	
Hvorfor og hvordan	Bærekraftig bruk, utnyttelse og forvaltning av fornybare biologiske ressurser til mat, fôr, medisiner, energi, kjemikalier, papir, tekstiler og andre produkter er en nøkkel til regional verdiskaping. Dette er ressurser fra jord, skog, akvakultur og fiske, som er viktige faktorer for konkurransekraft og utvikling i nye og eksisterende virksomheter. Østfold har verdifulle fornybare naturressurser på land, i skogen og i havet. Fiskeressursene er under press i våre havområder. Fylket har flere muligheter innen marine næringer. Her ligger det et potensial for bærekraftig produksjon, høsting og foredling av lavtrofiske organismer (dvs. arter lavt i næringskjeden). Fornybare naturressurser er et knapphetsgode som må utnyttes effektivt. For å få til dette er det nødvendig å ta i bruk teknologi og infrastruktur som kan bidra til å forbedre produksjonsprosessene, øke effektiviteten og redusere kostnadene. Dette gjelder både utnyttelsesgraden i råstoffet og hvordan restprodukter brukes og utnyttes. Det må utvikles

	teknologi, produksjonsmetoder, tjenester og forretningsmodeller for bedre utnyttelse av ressursene. • Utvikle og formidle kunnskap om muligheter for utnyttelse av fornybare naturressurser i fylket • Kartlegge og oppdatere oversikt over ulike fornybare naturressurser (type og omfang) • Ta i bruk teknologi og løsninger for mer effektiv utnyttelse av ressursene • Utvikle nye produkter, materialer og tjenester basert på fornybare naturressurser • Tilrettelegge for økt markedsadgang og økte offentlig innkjøp av varer basert på fornybare ressurser fra lokale og regionale leverandører • Legge til rette for besøksforvaltning og reiseliv basert på naturopplevelser
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Det regionale partnerskap for landbruk, næringsaktører, kommuner og akademia
Tidsperiode	2026-2028

2.8.2 Iverksette temastrategi for mat

Hvorfor og hvordan	I Østfold har vi et rikt matmangfold og det produseres mat som omsettes i store deler av det norske markedet. Østfold kan dyrke alt som kan vokse i norsk jordsmonn. Gode vekstforhold og en kompetent næring gir mulighet for økt matproduksjon i fylket. Matproduksjonen er en næring med potensiale for utvikling og verdiskaping. Samtidig er matproduksjonen i fylket avgjørende for selvforsyning og beredskap, samt viktig for å sikre tilgang på trygg mat. • Jobbe for en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø • Bidra til at befolkningen har tilgang til trygg, sunn og bærekraftig mat • Legge til rette for at de som produserer, foredler, formidler og serverer mat og drikke har aktuell kompetanse, og at det er god rekruttering til yrkene • Stimulere til en fremtidsrettet matproduksjon som gir bærekraftig verdiskaping
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Det regionale partnerskapet for landbruk, Norsk landbruksrådgivning, kommunale landbrukskontor, Guldkorn SA
Tidsperiode	2026-2030

2.8.3/3.10.6 Legge til rette for økt produksjon av energi og biogass i landbruket	

Hvorfor og hvordan	Bioenergi og biogass er en viktig brikke i lokale energiløsninger og som naturlig del av klimasmart energimiks (kortreist energi)
	• mobilisere landbruket til å produsere og levere fossilfri energi
	• Avklare ramme og hindre for
	  ○ økt produksjon av biogass og fjernvarme fra jordbruket
	  ○ økt produksjonen av bioenergi fra skogbruket
	  ○ økt produksjon av solenergi i landbruket

Hvem	**Regionalt partnerskap for landbruket, Klimasmart landbruk,** Biogass Oslofjord, Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2026-2029

2.8.4 Stimulere til næringsutvikling og kompetanseheving i landbruket	
Hvorfor og hvordan	Øke verdiskapingen i landbruket gjennom næringsutvikling, kompetanseheving og rekruttering. Regionale tilretteleggingsmidler innrettes mot prosjekt som bidrar til: • å sikre rekruttering og kompetanseheving til de som har arbeidet sitt knyttet til landbruket • økt selvforsyningsgrad og beredskap gjennom økt matproduksjon og bedre ressursutnyttelse • nyskapende og mangfoldig matproduksjon • økt utvikling av tjenester og produkter basert på landbrukets ressurser (lokalmat, inn på tunet og landbruksbasert reiseliv) • utvikling og kompetanseheving innen klima, miljø, karbonbinding og jordhelse • å mobilisere landbruket til å produsere og levere fossilfri energi FORREGION-ordningen benyttes til å støtte forskningsprosjekter i landbruket innenfor de samme temaer.
Hvem	**Regionalt partnerskap for landbruket, Klimasmart landbruk,** Biogass Oslofjord, Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2026-2027

2.8.5/3.4.3 Agroøkologisk partnerskap

Strategi 2.9: Styrket og målrettet samarbeid i innovasjonssystemene for vekstkraftige bedrifter

Strategien innebærer å:

- Skape oppslutning om aktiviteter og tiltak for å fremme bærekraftig verdiskaping gjennom innovasjon og sirkulær og digital omstilling
- Skape bærekraftige arbeidsplasser gjennom nyskaping, entreprenørskap og omstilling
- Sikre rådgivning og etablererveiledning i hele fylket
- Aktiviteter og tiltak for å støtte vekstbedrifter som trenger risikokapital
- Styrke entreprenørskaps- og innovasjonskompetansen

2.9.1 Styrke regional innovasjonsevne og -kapasitet og skape flere arbeidsplasser med høyere verdiskaping

Hvorfor og hvordan	Østfold trenger arbeidsplasser med høyere verdiskaping. Det er knapphet på alle ressurser, inkludert næringsrettet kompetanse. • Legge til rette for innovative og kompetansekrevende vekstbedrifter • Støtte etablert industri i omstilling til mer innovasjon og digitalisering • Tilby kompetansemeglere for kobling til FoU- og kunnskapsmiljøer • Mobilisere til nasjonale og internasjonale virkemidler • Sikre godt koordinering mellom kompetanseleverandører og næringslivets behov
Hvem	**Østfold fylkeskommune/Partnerskap for næringsutvikling i Østfold**, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, kommuner, næringsliv, akademia, næringsforeninger
Tidsperiode	2026-2029

2.9.2 Utpeke og utvikle regionale satsingsområder knyttet til nærings-, teknologi- eller kompetanseområder

Hvorfor og hvordan	Med behov for høyere verdiskaping per ansatt og overgangen til grønn økonomi og digitalisering er det behov for utvikling og innovasjon i næringslivet. • Utvikle kunnskapsgrunnlag og gjennomføre idélaber, workshops og samlinger relevant for utvikling av prioriterte satsingsområder • Mobilisere regionale aktører til nasjonale og internasjonale virkemidler • Etablere Regional Innovation Valley for Østfold (gjennom EUs program) • Delta på nasjonale satsningsområder relevant for Østfold
Hvem har ansvar	**Østfold fylkeskommune/Partnerskap for næringsutvikling i Østfold,** Innovasjon Norge, Klimapartnere Østfold, Kompetanseforum Østfold, Forskningsrådet, Siva, kommuner, næringsliv, innovasjonsselskaper, CCUS-nettverket, Cluster for Applied AI, NECIA Teknologiklynge, Norsk senter for sirkulær økonomi, Smart Energy Markets, DECOM-klyngen, Borg Plast-Net, Fredrikstad MedTech, Guldkorn, akademia, næringsforeninger
Tidsperiode	2026-2028

2.9.3 Styrke næringsklynger og bedriftsnettverk

Hvorfor og hvordan	Næringsklynger og bedriftsnettverk har potensial for å styrke konkurranseevnen og innovasjonsevnen til bedrifter gjennom samarbeid og samhandling. Bedrifter i klynger og nettverk har ofte høyere innovasjonsgrad, bedre tilgang til kompetanse og større evne til å vokse, som igjen gir regional utvikling og styrker næringslivet i Østfold. • Sikre at næringsklynger og bedriftsnettverk skaper gode møteplasser og videreutvikle rollen som strategiske samarbeidsaktører og utviklingsarenaer for bedriftene i fylket. • Arrangere nettverksmøter og ulike former for arbeidsverksteder med deltagere fra næringsliv, akademia og offentlige aktører på aktuelle samarbeidsområder og tema • Mobilisere til prosjekter som kan bidra til å få i gang flere digitale, sirkulær- og symbioseprosjekter gjennom bedriftsnettverk som kan bidra til det grønne skiftet
Hvem	**Østfold fylkeskommune, Innovasjon Norge og næringsforeninger sammen med klyngene** CCUS-nettverket, Cluster for Applied AI, NECIA Teknologiklynge, Norsk senter for sirkulær økonomi, Smart Energy Markets, DECOM-klyngen, Borg Plast-Net, Fredrikstad MedTech, Guldkorn samt kommuner, næringslivet for øvrig, innovasjonsselskaper, akademia og kommuner
Tidsperiode	2026-2029

2.9.4 Legge til rette for nyskaping og entreprenørskap (bærekraftig verdiskaping)

Hvorfor og hvordan	Entreprenørskap er viktig for at økonomien skal utvikle seg, og for at det kan skapes nye arbeidsplasser med høy verdiskaping. Entreprenører som skaper virksomheter som vokser seg store, har størst betydning både for den økonomiske utviklingen og utvikling av nye arbeidsplasser. Entreprenørskap spiller også en viktig rolle for bærekraftig utvikling av samfunnet og næringslivet for nødvendig omstilling til det grønne skiftet. • Sikre at alle som ønsker å starte bedrift har et godt tilbud i hele Østfold gjennom Etablerertjenesten • Sikre at Siva-operatørene Næringshagen Østfold og inkubatoren i Smart Innovation Norway er gode tjenesteleverandører til gründere, oppstarts- og vekstbedrifter • Motivere flere kvinner til å starte egen virksomhet • Motivere flere innvandrere til å starte egen virksomhet • Legg til rette for aktiviteter og tiltak for å støtte bedrifter som trenger risikokapital
Hvem	**Østfold fylkeskommune, Innovasjon Norge og Siva**, Forskningsrådet, Smart Innovation Norway, Næringshagen Østfold, Høgskolen i Østfold, Fagskolen, Ungt Entreprenørskap, Etablerertjenesten i Østfold og andre innovasjonsselskaper
Tidsperiode	2026-2029

2.9.5 Økt tilgjengelighet og bruk av testfasiliteter

Hvorfor og hvordan	Testfasiliteter kan bidra til raskere industriell verdiskaping, mer innovasjon og grønn omstilling i industri og næringsliv. Det er kostbart for enkeltbedrifter å investere i nødvendig testutstyr på egenhånd. • Mobilisere til å øke bruken av eksisterende fasiliteter og utstyr gjennom å dele kunnskap og erfaringer om eksisterende, nasjonale test-sentra (Siva-katapulter med noder) og relevante virkemidler • Vurdere etablering av nye for å komplettere test-tilbudet til næringslivet ved å utrede behov, innretning, organisering og lokalisering av nye testfasiliteter • Vurdere forretningsmodeller og mobilisere til nasjonale finansieringsmuligheter for etablering og drift av testfasiliteter
Hvem	**Østfold fylkeskommune og Siva**, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, CCUS-nettverket, Cluster for Applied AI, NECIA Teknologiklynge, Norsk senter for sirkulær økonomi, Smart Energy Markets, DECOM-klyngen, Borg Plast-Net, Fredrikstad MedTech, innovasjonsselskaper og relevant næringsliv for øvrig

2.9.5 Økt tilgjengelighet og bruk av testfasiliteter

Tidsperiode	2026-2029

Regional plan for areal og mobilitet

Tema: Et oppdatert planverk

Strategi 3.1: Sikre et oppdatert og relevant planverk

Strategiene innebærer å:

- Gjennomgå arealplanene systematisk
- Oppdatere planer i tråd med dagens behov og krav
- Oppdatere planer for bedre utnyttelse av arealer som allerede er tatt i bruk
- Oppheve planer som ikke er relevante og tilbakeføre areal til grønne formål

3.1.1 Samarbeid om planvask i fylket	
Hvorfor og hvordan	Kommunene skal foreta en "planvask", dvs. en gjennomgang og revisjon av areal - og reguleringsplaner. Det er behov for veiledning og tilføring av ressurser for å gjennomføre dette i alle kommunene i Østfold. Et samarbeid om følgende punkter kan bidra til at arbeidet blir enklere å gjennomføre for den enkelte kommune: -Juridiske forhold: prosesskrav, erstatningsansvar mm -Vurderingskriterier -Kunnskapsgrunnlag -Søke økonomisk støtte til planvask -Deling av kunnskap og erfaringer -Samordning med arealregnskapet
Hvem	Østfold fylkeskommune, Statsforvalteren, kommunene i Østfold
Tidsperiode	2026-2029

Tema: Naturmangfold

Strategi 3.2: Bevare Østfoldnaturens egenart, styrke naturmangfoldet og minimere inngrep i natur

Strategi 3.3: Sikre naturen som leverandør av økosystemtjenester

Strategiene innebærer å:

- Følge opp Naturavtalen
- Jobbe i retning av arealnøytralitet og naturnøytralitet.
- Bevare alle plante- og dyrearter som naturlig lever i Østfold, økologiske funksjonsområder og naturens økologisk tjenester
- Styrke arter, naturtyper og økologiske funksjonsområder av nasjonal og regional forvaltningsinteresse
- Forbedre naturens evne til karbonlagring og opptak
- Bevare og styrke viktige faunapassasjer og naturkorridorer
- Ivareta landskapsmangfold, med ekstra oppmerksomhet på raviner, våtmark og kystsone, artsrike kulturlandskap, og andre viktige landskap som er sårbare for inngrep
- Skjøtte, tilbakeføre og restaurere naturområder av særlig biologisk verdi
- Sikre skog, jordbruksmark, våtmarksområder, tareskoger og ålegrasenger som er viktige for karbonbinding
- Vektlegge naturens økosystemtjenester, som er hva naturen gir oss. Dette kan være naturtypers evne til fordrøyning for å forebygge skogbrann, flom og skred
- Etablere vegetasjon tilpasset pollinerende insekter
- Hindre spredning av fremmede arter
- Utvikle verktøy for økosystemtilnærming og verdisetting av natur
- Oppdatere og tilgjengeliggjøre kunnskap for forvaltningen lokalt og regionalt
- Utvikle og videreutvikle arealregnskap, naturregnskap og arealnøytralitet som virkemidler
- Fremme bolig-/næringsområder som bidrar til styrket naturmangfold, for eksempel styrking av blå-grønne strukturer, bruk av stedegne arter og tilrettelegging for pollinatorer.

3.2.1/3.3.1 Samarbeide om iverksetting av naturavtalen I Østfold: bevare og restaurere mer natur i Østfold	
Hvorfor og hvordan	Fylkeskommunen tar initiativ til utvikling av kompetanse og virkemidler hvor målet er å jobbe i retning av arealnøytralitet og naturnøytralitet som metode, når kommunens arealplaner skal rulleres. • Gjennomføring av tiltak 3.1.1 om planvask ligger til grunn for tiltak 3.1.2. I tillegg utvikles samarbeid om følgende: • Kunnskapsinnhenting og deling

	• Utvikling av metode og verktøy for etablering av restaureringsfond og restaurering av ulike naturtyper • Kunnskapsdeling i lokalt restaureringsarbeid • Utvelgelse av aktuelle arealer og testområder for restaurering for økt biologisk verdi i typiske naturtyper i Østfold. • Iverksetting av forsøksordning for frivillig vern av Østfoldnatur, tilsvarende som verne-ordningen for barskog. • Kartlegging: Vurdere behov for ytterligere kartlegging, eksempelvis av karbonrike arealer, arealer hvor det tidligere var myr • Stille krav til staten om et tydelig grunnlag for gjennomføring av Naturavtalen: gjennom felles prosesser, veiledere, økonomisk støtte til piloter, juridisk bistand.
Hvem	**Østfold fylkeskommune og kommunene,** Statsforvalteren
Tidsperiode	2025 Utvikling av metode og verktøy for iverksetting av regional plan 2026-2029

3.2.2/3.3.2 Forsterke naturtiltak ved vei

Hvorfor og hvordan	Veinettet i Østfold er stort og mangfoldig. I tillegg til veinettets primærfunksjon er det også fylkets største blomstereng. Veinettet skaper samtidig barrierer for fisk og annet dyreliv. Handlingen innebærer: • Det lages felles kommunale-fylkeskommunale retningslinjer for skjøtsel, inkl. revisjon av driftskontrakter, utsatt kantslått, avvikle bruk av kjemiske plantevernmidler. Etterarbeid, tilsåing med insektvennlig frø. • Samordning på tvers av fag og forvaltningsnivåer • Utbedre vandringshindre for sjøørret og annet mangfold under/inntil veger. • Planlegge, etablere og vedlikeholde faunapassasjer.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Kommunene og Statens vegvesen
Tidsperiode	Er igangsatt

3.2.3/3.3.3 Evaluering av tema- og kommunedelplaner for naturmangfold

Hvorfor og hvordan	Vurdere behovet for å kartlegge grad av måloppnåelse og derigjennom samle kunnskap om hva som er suksessfaktorene ved slike styringsdokumenter for

	kommunene. Sammenfatte og formidle anbefalinger til alle kommunene. Det etableres en felles arbeidsgruppe med kommunene.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Kommunene og Statsforvalteren
Tidsperiode	2029

3.2.4/3.3.4 Følge opp arbeidet med ytterligere frivillig vern av skog	
Hvorfor og hvordan	Følge opp arbeidet med supplerende vern og stimulere til ytterligere frivillig vern av skog. Motivere kommuner og grunneiere til å se muligheter ved vern. Vi har som mål å verne minimum 10 % av alle typer skog i Østfold, i tråd med nasjonale målsettinger.
Hvem har ansvar	**Statsforvalteren,** Kommunene og Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2026-2029

3.2.5/3.3.5 Samarbeide om en veileder for å ivareta naturhensyn i eiendomsutvikling – og forvaltning av offentlige bygg og eiendommer	
Hvorfor og hvordan	Vurdere behovet for å utarbeide en veileder for tiltak for mer naturhensyn og økt naturmangfold, ved bygg og omkringliggende arealer. Kravspesifikasjon for nye prosjekter, for ivaretakelse av naturmangfold, innarbeides.
Hvem	Østfold fylkeskommune og kommunene
Tidsperiode	2029

3.2.6/3.3.6 Oppdatere avgrensning av Fjella-landskapet	
Hvorfor og hvordan	Oppdatere avgrensing av Fjella-landskapet fra regional vindkraft plan fra 2012, som er tatt inn på plankartet i regional plan for Areal og mobilitet. Avgrensningen skal avklare hva som er regionalt viktige, sammenhengende rekreasjons-/landskaps- og naturarealer.

Hvem	Østfold fylkeskommune, Indre Østfold kommunene, Marker kommune, Rakkestad kommune, Aremark kommune og Halden kommune, Statsforvalteren
Tidsperiode	2026-2027

Tema: Landbruk

Strategi 3.4: Vern av dyrka og dyrkbar mark går foran utbygging

Strategi 3.5: Ivareta utmarksområders biologiske mangfold og produksjonsgrunnlag

Strategiene innebærer å:

- Fortette og transformere byggeområder framfor å ta i bruk nye arealer til utbygging
- Prioritere vern av dyrket mark og unngå at dyrket mark går ut av bruk.
- Begrense tap av naturmangfold ved nydyrking
- Legge til rette for urbant og bynært jordbruk, også der det ikke er grunnlag for ordinær landbruksproduksjon
- Ivareta produktive skogarealer, viktige beitearealer og andre utmarksområder med produksjonsverdi
- Ivareta gammelskog, naturskog og kulturlandskap
- Ivareta karbonbindende arealer som myr, skog og beitemark
- Gjennomføre klimatiltak i jordbruket som også bidrar positivt på jordhelsen
- Styrke arbeidet med utvikling av god jordhelse

3.4.1/3.5.1 Samarbeid i Regionalt partnerskap for landbruk for å bevare dyrka/dyrkbar jord, øke matproduksjonen, karbonbinding og god jordhelse, samt redusere avrenning og erosjon	
Hvorfor og hvordan	Samarbeidet må drøfte løsninger for følgende tema: • Unngå oppsplitting og omdisponering av dyrket og dyrkbar mark • Begrense den negative innvirkningen drift og vedlikehold av fylkesveier har for jord- og skogbruksnæringen • Bidra til at det produseres mat på dyrkbar jord, slik at jorda ikke ligger brakk • Styrke kompetanse og forskning innen agronomisk praksis som øker jordas evne til å binde karbon

	• Bidra til at potensialet for karbonbinding (i vegetasjon og i bakken) i skogbruket utnyttes • Stimulere til utvikling av nye teknologier for karbonlagring i jord og skog, herunder f.eks. biokull • Stimulere til prosjekter som fremmer arbeidet med jordhelse, f.eks. biokull og regenerativt jordbruk • Bidra til videre utviklingen av arbeidet med god jordhelse og bruke Kalnes naturbruksskole som godt eksempel og case i dette arbeidet. • Mobilisere til prosjekter som bidrar til nye metoder for redusert avrenning • Kompetanseheving og -formidling. Bruke Kalnes naturbruksskole i arbeidet med å synliggjøre og formidle gode miljøtiltak og effekten av disse • Finne løsninger for å hindre avrenning til vann og vassdrag, spesielt Oslofjorden • Utvikle nye dyrkingsmåter som reduserer erosjon • Bruke eller utvikle «sorter» som tåler variasjon i værforandringer? • Styrke utviklingen av arbeidet med jordhelse • Bidra til utvikling og kunnskap for å redusere avrenning og utslipp fra landbruket • Utvikle og ta i bruk ny teknologi og videre utvikling av presisjonslandbruk • Legge til rette for urbant landbruk i Østfolds byer Stimulere til erfaringsutveksling og informasjonstiltak for å fremme urbant landbruk
Hvem	Østfold fylkeskommune og Det regionale partnerskapet for landbruk
Tidsperiode	2026-2029

3.4.2/3.5.2 Redusere klimagassutslipp fra landbruket	
Hvorfor og hvordan	• Utfasing av fossil energi i landbruket - vise gode eksempler på bruk av alternativer til fossil energi • Fremme god agronomi som middel for å redusere klimagassutslipp per produserte enhet
Hvem	**Østfold fylkeskommune,** Klimasmart Landbruk i Østfold, Det regionale partnerskapet for landbruk
Tidsperiode	2026-2029

3.4.3/2.8.5 Agroøkologisk partnerskap	
Hvorfor og hvordan	• Delta i EU-partnerskap for agroøkologi

	• Partnerskapet skal jobbe med tiltak som gir mer mat med mindre miljøbelastning. • Arbeidet skal bidra til å nå mål og strategier for å utvikle landbruksnæringen i Østfold og arbeidet i Klimasmart landbruk. • Prosjektet kan inngå som en del av fylkeskommunens ordinære arbeid og bidra til å løse politiske oppdrag både innenfor landbruk, og knyttet til internasjonalt samarbeid. Forventes avslutning i 2034.
Hvem	Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2026-2029

Tema: Kystsone, sjø og vassdrag

Strategi 3.6: Styrke allmenne interesser i sjø, vassdrag og strandsone

Strategien innebærer å:

- Sikre natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og kystkultur i sjø, vassdrag og strandsone
- Sikre god vannkvalitet og godt vannmiljø
- Sikre eksisterende arealer til havner, farleder, kabler og annen infrastruktur
- Prioritere næringsarealer i og langs sjø og vassdrag til sjø- og vassdragsrelaterte næringer
- Unngå utbygging i den funksjonelle strandsonen og mudring og utfylling i sjø
- Samarbeide om helhetlig forvaltning av Oslofjorden på tvers av kommune- og fylkesgrenser
- Sikre at fysiske tiltak, herunder fritids-, bolig- og næringsformål, tar hensyn til sammenhengende naturområder og viktige friluftslivsområder og- ferdselsårer
- Sikre at forvalting av arealer til fritidsbolig gjøres skånsomt gjennom arealøkonomisering, og at det tas hensyn til landskap, natur og klima i planlegging og utbygging

3.6.1 Forbedre kunnskapsgrunnlaget for marine næringer	
Hvorfor og hvordan	Utarbeide egnethetskart og / eller sjekkliste for akvakultur og næringer i sjø i kommunene, som underlag for videre arbeid med målet om å legge til rette for marin næringsvirksomhet i kommunene.
Hvem	**Østfold fylkeskommune,** Østfoldkommuner med kystlinje; Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Råde og Moss
Tidsperiode	Pågående arbeid. Ferdigstilles 2026

3.6.2 Delta i kystsonenettverket og samarbeide om kunnskap, erfaringsutveksling og initiere nye prosjekter for styrking av allmennhetens interesser langs Oslofjorden	
Hvorfor og hvordan	Delta i samarbeid med kommunene langs Oslofjorden om å forbedre allmennhetens tilgang til strandsonen i indre Oslofjord. -øke kunnskap -fremme erfaringsutveksling -mål om å øke andelen tilgjengelig areal fra 30% -samarbeide om verktøy, veiledning og praksis i plan- og byggesaksbehandlingen -vurdere behov for samarbeid juridisk og økonomisk for å rydde opp i ulovligheter i strandsonen
Hvem har ansvar	**Akershusfylkeskommune og Miljødirektoratet,** Østfold fylkeskommune, fylkene og 26 kommuner langs indre Oslofjord
Tidsperiode	Pågående. 2026-2029

3.6.3 Utarbeide veileder for kartlegging av funksjonell strandsone og fastsetting av alternativ byggegrense langs sjøen	
Hvorfor og hvordan	Det utarbeides en veileder for hvordan funksjonell strandsone langs sjøen kan kartlegges, og hvordan en slik kartlegging kan legges til grunn for arealbruksavveininger og fastsetting av alternativ byggegrense langs sjøen.
Hvem har ansvar	**Østfold fylkeskommune,** kommunene langs Oslofjorden og Statsforvalteren

Tidsperiode	2028

Tema: Kulturminner og kulturmiljø

Strategi 3.7: Bevare og bruke kulturminner og kulturmiljøer/-landskap som ressurs

Strategien innebærer å:

- Bevare, integrere og bruke, på en bærekraftig måte, et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer/-landskap i verdiskaping og fremheve kulturminner som en ressurs i stedsutviklingen
- Sikre kulturminnenes egenverdi som kilde til fortidig liv, samfunnsutvikling og materiell kultur
- Styrke fylkeskommunens rådgivnings- og veiledningsansvar innenfor kulturarv.
- Styrke formidling og kunnskap om kulturminner og kulturmiljøers/-landskapers verdi
- Øke bevisstheten om bevaring av kulturminner og kulturmiljøer/-landskap som viktig element i sirkulærøkonomi og ressurseffektivitet.
- Styrke samspillet mellom et levende kulturliv og kulturminner, for å sikre bevaring, utvikling og tilgjengeliggjøring av kulturarven
- Tilgjengeliggjøre flere kulturminner og kulturmiljøer/-landskap for flest mulig.
- Synliggjøre kulturminner og kulturmiljøers/-landskaps betydning for verdiskapning,
- Samarbeide tverrfaglig for å aktualisere kulturminner; som med folkehelse, friluftsliv, reiseliv, næringsliv, planlegging, eiendomsutvikling, undervisning m.fl.
- Sikre godt samspill mellom utbyggingsprosjekter og gammel bebyggelse og kulturmiljøer/-landskap
- Formidle kulturminner og kulturmiljøers/-landskaps verdi og at de inngår i en økonomisk, miljømessig, sosial og kulturell verdiskaping.
- Løfte fram at verneverdige bygningsmiljøer innebærer verdiskaping og øker bomiljøers økonomiske verdi. (Europa Nostra 2015)

3.7.1 Oppdatere regionale og nasjonale temakart i regional areal- og mobilitetsplan	
Hvorfor og hvordan	• Oppdatere temakart for landskap med regional verneverdi • Oppdatere og revidere regionale og nasjonale temakart, oversikter og databaser.
Hvem	**Østfold fylkeskommune,** Kommunene, Statsforvalteren
Tidsperiode	2026-2027

3.7.2 KIK-satsning (Kulturminner i kommunene)	
Hvorfor og hvordan	• Videreføre KIK-satsing. Styrke dialog med kommunene og øke kommunenes kompetanse på kulturarvfeltet. • Veiledning og dialog med kommunene. • Bistå ved utarbeidelse av Kulturmiljøplaner • Utvikle nettsider og bidra til kursvirksomhet
Hvem	**Østfold fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Akershus fylkeskommune, Riksantikvaren**, Kommunene og frivilligheten
Tidsperiode	Pågående. 2025-2029

3.7.3 Bidra til videreutvikling av bygningsvern-senter	
Hvorfor og hvordan	Videreutvikle bygningsvernsenteret (åpnet 2025), som en institusjon som arbeider med bevaring og vedlikehold av historiske bygninger, med følgende oppgaver: • Rådgivning til eiere av verneverdige bygninger • Videreføre Samarbeidsprosjekt mellom forvaltning og frivillige organisasjoner. • Rådgivning om ENØK-tiltak i verneverdige bygg • Bidra til kompetanseheving om antikvarisk istandsetting og vedlikehold hos håndverkere og håndverksbedrifter. • Øke kompetanse vedr klimatiltak for verneverdige bygninger • Informasjon og opplæring vedrørende tradisjonshåndverk på videregående skoler og fagskoler. • Stimulere til gjenbruk av bygningsdeler • Utvikle nettsider
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Fortidsminneforeningen, kommunene, museene, skolene, håndverkere / håndverkerbedrifter, produsenter
Tidsperiode	2026-2028

3.7.4 Styrke arbeidet med tilrettelegging av og formidling om arkeologiske kulturminner til private og offentlige myndigheter	
Hvorfor og hvordan	• Kulturminner: skjøtsel, tilrettelegging, skilting og annen formidling i felt. Digital formidling (SoMe, nettsider etc.) • Utarbeide veilednings- og informasjonsmateriell. • Lage/delta på arrangementer for publikum som formidler kulturarven.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, private og offentlige myndigheter
Tidsperiode	Kontinuerlig

3.7.5 Videreutvikle Pilgrimsleden, Gjellestadskipet og Solbergtårnet som kulturminner/-miljøer og destinasjoner	
Hvorfor og hvordan	Prioritere vedlikehold, videreutvikling og formidling av Pilgrimsleden og Solbergtårnet, og utvikle Gjellestad som formidlingsarena og mulig verdensarv.
Hvem	**Østfold fylkeskommune, kommunene,** Nasjonalt og regionalt pilegrimssenter, Riksantikvaren /staten, Kulturhistorisk museum, Østfoldmuseene, Statens vegvesen, næringsliv, kommunene, reiselivsbransjen/turisme, frivillige.
Tidsperiode	Pågående. 2026-2029

3.7.6/1.6.2 Styrke forståelsen av dagens samfunnsforhold ved økt involvering i formidling av historie og lokalkunnskap

Tiltaket er det samme som tiltak 1.6.2 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

Tema: Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet

Strategi 3.8: Legge til rette for økt fysisk aktivitet i hverdagen

Strategien innebærer å:

- Utvikle og tilrettelegge for aktivitets- og helsefremmende nærmiljøer med varierte aktivitetsmuligheter
- Sikre at alle har tilgang til uavhengig av funksjonsevne og livssituasjon
- Lokalisere og utvikle anlegg for idrett og fysisk aktivitet som begrenser miljøbelastning og transportbehov
- Stimulere til sambruk og flerbruk av anlegg og aktivitetsområder
- Ivareta sammenhengende friluftslivsområder og ferdselsårer
- Legge til rette for at flere kan gå og sykle til daglige gjøremål

3.8.1/1.9.1 Arbeid med tilrettelegging for friluftslivet og aktivitet	
Hvorfor og hvordan	Etablere sektorovergripende nettverk for erfaringsutveksling og deling av kunnskap om tilrettelegging av friluftsliv og aktivitet som bl.a. innebærer: • løsninger for tilrettelegging • metoder for medvirkning • kunnskapsinnhenting med mål om treffsikre beslutninger • synliggjøre og legge til rette for bruk av støtteordninger Dette vil gi flere aktører mulighet til å drive god tilrettelegging.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommuner, frivillige organisasjoner, næringsliv, NAV
Tidsperiode	2026 og løpende

3.8.2 Samarbeid for bærekraftig utvikling og lokalisering av idretts-, aktivitets- og nærmiljøarenaer	
Hvorfor og hvordan	Tiltaket dreier seg om å styrke det regionale samarbeidet for å dele kunnskap om lokalisering av anlegg som bidrar til økt fysisk aktivitet. Dette gjelde anlegg for idrett, egenorganisert aktivitet og friluftsliv. Miljømessig bærekraftige skal være førende for løsningene gjennom gjenbruk av lokaler og lokalisering som bidrar til bruk av sykkel og gange.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommuner, kulturdepartementet, organisasjoner, private eiere av anlegg, Grønn byggallianse

Tidsperiode	2026 og løpende

3.8.3 Ta initiativ til statlig sikring av flere viktige friluftsområder i Østfold	
Hvorfor og hvordan	Målet er å sikre flere viktige friluftsområder og forvalte dem på en måte som gjør dem tilgjengelige for allmennheten. Byvekst og fortetting setter press på viktige arealer. Fylkeskommunen viderefører og forsterker arbeidet sammen med kommunene om å etablere flere viktige regionale friluftsområder
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommunene og Miljødirektoratet
Tidsperiode	Kontinuerlig

Tema: Masseforvaltning og geologiske ressurser

Strategi 3.9: Fremme helhetlig og sirkulær masseforvaltning på tvers av geografiske grenser og forvaltningsnivå

Strategien innebærer å:

- strategien må leses sammen med Strategi 2.8 og 2.9 i Kompetanse og verdiskaping
- samarbeide om et regelverk som legger til rette for mer samfunnsnyttig ressursforvaltning
- etablere og drifte en oversikt over massebehov og -overskudd
- skaffe oversikt over og forvalte forekomster av geologiske ressurser i et langsiktig perspektiv
- sikre rett kvalitet til rett bruk
- satse på gjenbruk og gjenvinning, for å redusere behovet for uttak, deponering og transport
- lokalisere, avsette arealer og stimulere til anlegg for massehåndtering
- utvikle et velfungerende marked for masser

3.9.1 Kartlegge geologiske ressurser og eksisterende og nye mottaksområder.	
Hvorfor og hvordan	Bruke ressursene på en mest mulig samfunnsnyttig måte. Vurdere å: - Etablere en pilot om masseforvaltning i (del)regioner som går ut på å lokalisere egnede arealer for massehåndtering og prioritere framtidige masseuttak -Beskrive og dele kunnskap om hvordan sikre økonomi til tilbakeføring av masseuttak etter endt uttak. Forholdet mellom økonomisk sikkerhetsstillelse, gjennom bruk av driftsplan, reguleringsbestemmelser og etappevis tilbakeføring står sentralt.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommunene, Direktoratet for mineralforvaltning, Statsforvalter, Næringene
Tidsperiode	2029

3.9.2 Samarbeide om utvikling av ressursregnskap	
Hvorfor og hvordan	Sikre at overskuddsmasser behandles som en verdifull ressurs i stedet for avfall. Dette inkluderer stein, betong og asfalt. Massene gjenbrukes i og mellom prosjekter, noe som reduserer behovet for deponi og transport Vurdere å: -Etablere og drifte en oversikt over massebehov og -overskudd - Videreutvikle ressursregnskap for byggeråstoff -Etablering en samarbeidsarena hvor ulike aktører kan utveksle erfaringer og finne løsninger for bærekraftig massehåndtering
Hvem	Fylkeskommunene rundt Oslo på tvers av fylkesgrenser
Tidsperiode	2029

3.9.3 Stimulere til økt gjenbruk og gjenvinning av masser	
Hvorfor og hvordan	-Videreutvikle veiledning om masseforvaltning og stimulere til økt gjenbruk og gjenvinning
Hvem	**Østfold fylkeskommune,** kommunene, Statsforvalter, Direktoratet for mineralforvaltning, næringene, Statens vegvesen, Bane NOR SF, Miljødirektoratet, NGU

Tidsperiode	2028

Tema: Energi og grønn omstilling

Strategi 3.10: Fremme overgang fra fossil til fornybar energi

Strategien må leses sammen med Strategi 2.6 i Kompetanse og verdiskaping

Strategien innebærer:

- Bedre utnyttelse av allerede tilgjengelig energi, hindre sløsing og redusere forbruket
- Økt produksjon av fossilfri energi som biogass, ved, strøm osv.
- Fase ut fossil energi
- Utforske nye løsninger som bedrer tilgangen på fornybar energi
- Etablere og effektivt utnytte sammenhengende infrastruktur for fossilfri og avfallsbasert energi, som
    - kraftnett,
    - fjernvarmerør
    - fylle- og ladeinfrastruktur
- Samordne aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivå i energiplanleggingen

3.10.1/2.6.1 Styrke den regionale samordningen, veiledningen og pådriverrollen i energispørsmål

3.10.2/2.6.2 Samordne behovet og regionale prioriteringer for effektiv og rask utbygging av energiinfrastruktur

3.10.3/2.6.3 Tilrettelegging for klima- og energiomstilling i industrien

3.10.4 /2.6.4 Sikre rammevilkår for energiomstilling

3.10.5 Tilrettelegge for fylle- og ladeinfrastruktur	
Hvorfor og hvordan	Tilrettelegge for etablering av lade- og fylleinfrastruktur for hydrogen og biogass for tyngre kjøretøy.
Hvem	Østfold fylkeskommune og kommunene, Biogass-Oslofjord og Østlandssamarbeidet
Tidsperiode	2025-2028

3.10.6 /2.8.3 Legge til rette for økt produksjon av bioenergi og biogass i landbruket

Tema: Hovedstruktur for mobilitet

Strategi 3.12: Videreutvikle en klimavennlig, attraktiv og trafikksikker hovedstruktur for mobilitet

Strategien innebærer å:

- videreutvikle en mobilitetsstruktur som bygger opp under regionale knutepunkt
  - la kollektivtransporten ta de store reisestrømmene i og mellom byer og tettsteder
  - legge til rette for effektive og trafikksikre overganger mellom ulike transportmidler
  - bidra til samordnet og stedtilpasset parkeringspolitikk som fremmer grønn mobilitet
  - legge vekt på sosialt og økonomiske utjevnende, helsefremmende og universelt utformede løsninger
- sørge for at trafikksikkerhet er førende i planlegging, bygging og drift av infrastruktur
- ha et drifts- og vedlikeholdsnivå som bidrar til at alle offentlige veier kan oppfylle sin transportfunksjon

    - ta vare på det vi har, utbedre der vi kan, bygge nytt der vi må
- utnytte kapasiteten i eksisterende infrastruktur og transporttilbud
- redusere vedlikeholdsetterslepet på vei

3.12.1 Følge opp Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei	
Hvorfor og hvordan	Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei inneholder mål og tiltak som er sentrale for å forbedre sikkerheten for alle trafikanter, inkludert syklende, gående og kollektivreisende. Ved å følge opp planen på regionalt nivå, tilpasses tiltakene lokale behov. Dette styrker arbeidet med trafikksikkerhet og attraktiviteten til bærekraftige transportformer i Østfold.
Hvem	**Statens vegvesen**, Østfold fylkeskommune, kommunene, andre
Tidsperiode	Løpende

3.12.2 Sertifisere flere kommuner som trafikksikre kommuner	
Hvorfor og hvordan	Kommuner som er sertifisert som trafikksikre bidrar til økt bevissthet, færre ulykker, økt trygghet og trivsel, bedre folkehelse, økonomiske besparelser, og oppfyllelse av regionale og nasjonale mål. Dette gjør regionen tryggere, mer bærekraftig og attraktiv for innbyggere og besøkende.
Hvem	**Østfold fylkeskommune, kommunene**
Tidsperiode	2026-2029

3.12.3 Systematisk kartlegging av ulykkespunkt - og strekninger på vei	
Hvorfor og hvordan	Systematisk kartlegging av ulykkespunkt og -strekninger gir konkret informasjon om hvor tiltak er mest nødvendig. Med denne oversikten kan veieierne prioritere ressursene der risikoen er størst, slik at antall ulykker og alvorlige skader reduseres. Det bidrar også til mer målrettede og kostnadseffektive trafikksikkerhetstiltak, som forbedrer tryggheten og kvaliteten på transportnettet i hele regionen

Hvem	**Kommuner, Østfold fylkeskommune og Statens vegvesen**
Tidsperiode	2026-2029

3.12.4 Iverksette adferdsendrende tiltak for å øke befolkningens bevissthet om trygg kjøreatferd

Hvorfor og hvordan	Dette bidrar til å redusere trafikkulykker ved å øke befolkningens bevissthet om trygg kjøreatferd. Slike tiltak kan endre risikofylt adferd, som for høy fart, manglende bruk av bilbelte, rus og fremmer en tryggere trafikkultur. Økt trafikksikkerhet reduserer ikke bare personskader og dødsfall, men reduserer også samfunnets kostnader knyttet til trafikkulykker
Hvem	Kommuner, Østfold fylkeskommune og Statens vegvesen
Tidsperiode	2026-2029

3.12.5 Arbeide mot nasjonale myndigheter for å oppnå en helhetlig og forpliktende plan for å redusere vedlikeholdsetterslepet. Fokus bør være på vei - og bruvedlikehold, modernisering og klimatilpasning av infrastrukturen.

Hvorfor og hvordan	Arbeid mot nasjonale myndigheter for vedlikehold, modernisering og klimatilpasning av infrastruktur skal sikre at regionen får ressurser og støtte til å håndtere dagens og fremtidens utfordringer. Økt fokus på vedlikehold forhindrer forfall, modernisering tilpasser infrastrukturen til nye behov, og klimatilpasning gjør den robust mot ekstremvær. Samlet gir dette en tryggere, mer effektiv og bærekraftig infrastruktur som underbygger lokalmiljø og økonomisk utvikling i regionen.
Hvem	**Østfold Fylkeskommune, kommuner og andre interesseorganisasjoner**
Tidsperiode	2026-2029

3.12.6 Ta i bruk ny teknologi med sikte på å redusere og begrense den negative utviklingen i vedlikeholdsetterslepet og modernisere veinettet

Hvorfor og hvordan	Bruk av ny teknologi i veivedlikehold kan bidra til å redusere vedlikeholdsetterslep ved å oppdage skader tidlig. Det kan også øke effektiviteten og gjøre vedlikeholdsarbeidet mer miljøvennlig. Ved å ta i bruk teknologi på riktig måte kan man forbedre trafikksikkerhet og forberede veinettet for fremtidige behov.
Hvem	**Kommunene, Østfold fylkeskommune og Statens vegvesen**
Tidsperiode	2026-2029

3.12.7 Utarbeide et kunnskapsgrunnlag om veienes tilstand og funksjon, og arbeide for at forvaltningen av veinettet er i tråd med dette

Hvorfor og hvordan	I Norge, og mange andre land, klassifiseres veier etter funksjon for å bestemme hvordan de skal planlegges, bygges og vedlikeholdes. Klassene hjelper med å definere hvilke typer trafikk de skal håndtere, og hvor viktig de er for transportinfrastrukturen. Alle offentlig veier har en transportfunksjon de skal oppfylle. Riktig fremkommelighet og standard på veien er vesentlig, dette for å sikre riktig ressursbruk ut fra funksjonen veien skal betjene.
Hvem	**Statens vegvesen, Østfold fylkeskommune og kommunene**
Tidsperiode	2026-2027

3.12.8 Utnytte ledig kapasitet på Østre og Vestre linje for å få flere til å reise med tog mellom Østfoldbyene, og vurdere muligheten for å styrke togtilbudet.

Hvorfor og hvordan	Jernbanen har internt i Østfold mye ledig kapasitet. Ledig kapasitet på Østre og Vestre linje bør utnyttes slik at tog kan være et alternativ for flere.
Hvem har ansvar	**Tilbydere av kollektivtjenester**, Jernbanedirektoratet, Banenor, Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2026-2028

3.12.9 Øke kunnskapen om universell utforming og arbeide for et transportnett som er tilgjengelig for alle	
Hvorfor og hvordan	Kompetansehevingstiltak for å øke kunnskapen om universell utforming sikrer at infrastruktur og tjenester blir tilgjengelige for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne. Økt kunnskap bidrar til bedre planlegging og gjennomføring av tiltak som fremmer likestilling, øker samfunnsdeltakelsen og skaper mer inkluderende omgivelser. Dette styrker regionens bærekraft, sosial rettferdighet og attraktivitet for innbyggere og besøkende.
Hvem	Østfold fylkeskommune, Kommunene, bypakkesamarbeid, Statens vegvesen, Banenor
Tidsperiode	2026-2029

3.12.10 Der det er hensiktsmessig eller gjennomførbart, samordne store samferdselsprosjekt som påvirker kommunenes by- og tettstedsutvikling på tvers av sektoransvar	
Hvorfor og hvordan	Samordning av store samferdselsprosjekter som påvirker kommunenes by- og tettstedsutvikling på tvers av sektoransvar sikrer helhetlig planlegging og bedre ressursutnyttelse. Dette reduserer konflikter mellom sektorer, fremmer bærekraftige løsninger, og sørger for at samferdselsprosjektene støtter opp om ønsket utvikling av byer og tettsteder. En slik tilnærming bidrar til økt mobilitet, reduserte miljøkonsekvenser og en mer sammenhengende og funksjonell region
Hvem	**Staten Østfold Fylkeskommune, kommunene, Statens vegvesen, Banenor, Jernbanedirektoratet**
Tidsperiode	2026-2029

Tema: Godstransport og terminalstruktur

Strategi 3.13: Videreutvikle et effektivt, klima- og miljøvennlig system for gods- og varetransport

- Utvikle bærekraftige terminaler
  - Trafikksikkerhet og arbeidsmiljø for sjåfører (som truck stops, døgnhvileplasser og universell utforming)
  - Gjøre multimodal og miljøvennlig godstransport mer tilgjengelig og attraktiv å bruke for næringslivet i Østfold
  - Utvikle bærekraftig distribusjon i byområdene
- Trafikksikkerhet og arbeidsmiljø for sjåfører
  - Sikre muligheter for effektiv fremkommelighet og lossing
  - Fossilfrie og effektive transportløsninger
  - Planlegge og bygge ut tilstrekkelig lade- og fylleinfrastruktur for fossilfrie drivstoff
- Effektiv saksbehandling
  - Tilstrekkelig dekning i Østfold
  - Se i sammenheng med døgnhvileplasser i forbindelse med godsknutepunkt/terminaler

3.13.1 Fremme utviklingen av en effektiv og bærekraftig godstransport på jernbane i Østfold

Hvorfor og hvordan	Koordinere fylkets påvirkningsarbeid mot nasjonale myndigheter for å utvide og utnytte den ledige kapasiteten på **Østfoldbanen,** for å støtte regional verdiskaping og redusere miljøbelastningen fra tungtransport
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommuner, jernbaneaktørene
Tidsperiode	2026-2028

3.13.2 Gjenåpne Østre linje for godstransport i rutetrafikk

Hvorfor og hvordan	Tiltaket skal medføre at gods kan fremføres med jernbane på Østre linje i rutetrafikk. Det kan i dag fremføres gods på Østre linje, men kun i avvikssituasjoner. Åpning for godstransport i rutetrafikk på Østre linje vil øke både kapasiteten for gods og robustheten i jernbanetransporten.

Hvem	**Jernbanedirektoratet**, Østfold fylkeskommune og aktørene i jernbanesektoren
Tidsperiode	2026-2028

3.13.3 Fremme viktige farledstiltak for å legge til rette for økt bruk av vannveiene til godstransport

Hvorfor og hvordan	Det er flere farleder som i dag begrenser muligheten for å ta i bruk båttransport til transport av gods. Farledene bør utbedres, det er viktig for å få mer gods over fra vei til sjøtransport.
Hvem	**Kystverket**, kommuner, Østfold fylkeskommune
Tidsperiode	2026-2029

3.13.4 Utvikle og prøve ut ITS teknologi og automatisert transport

Hvorfor og hvordan	Bruk av intelligente transportsystemer (ITS) kan sikre bedre arealutnyttelse, bedre trafikkavvikling, økt trafikksikkerhet, lavere utslipp knyttet til veitransporten og mer effektiv drift og vedlikehold av veinettet.
Hvem	Statens Vegvesen, Østfold Fylkeskommune, kommuner
Tidsperiode	2026-2029

Tema: Samarbeid

Strategi 3.14: Bedre areal-/mobilitetsløsninger gjennom samarbeid mellom forvaltningsnivåer og andre relevante aktører

Strategien innebærer å:

- følge opp forpliktelser og mål for samordnet areal- og transportplanlegging gjennom inngåtte formelle samarbeid
- videreutvikle samarbeid med partene i Byvekstavtalen Nedre Glomma

- Fortsette arbeidet i Bypakke Nedre Glomma for å utvikle ny innsikt og dele kunnskap med resten av Østfold
- videreutvikle arbeidet med Miljøløftet Moss
- legge regionale planer til grunn ved reforhandling av byvekstavtaler og bypakker
- prioritere midler til tiltak i tråd med samarbeidsavtalene og handlingsprogrammene
- vurdere behovet for samarbeidsavtaler for utvikling av andre by- og tettstedsområder
- jobbe for å videreutvikle Jernbaneforum Øst som en viktig samarbeidsaktør ovenfor jernbaneverket og andre offentlige jernbaneaktører
- ha et koordinert plan- og påvirkningsarbeid som bidrar til prioritering, samordning og utbygging av store infrastrukturprosjekter i Østfold
- styrket regionalt samarbeid om kunnskapsbygging, metodeutvikling og interessepolitisk arbeid
- vurdere behovet for felles samarbeidsverktøy som digitale plattformer, og verktøy for deling av data og kunnskapsdeling mellom aktører på ulike nivåer

3.14.1 Tilgjengeliggjøre reisedata gjennom digital datafangst for bedre kunnskapsgrunnlag

Hvorfor og hvordan	Å tilgjengeliggjøre reisedata gjennom digital datafangst gir et solid kunnskapsgrunnlag for beslutningstaking. Med oppdatert reisedata kan man analysere reisevaner, trafikkmønstre og kapasitetsbehov mer presist, noe som gjør det mulig å tilpasse transporttilbud, planlegge tiltak for å redusere kø og fremme bærekraftig transport. Dette styrker effektiviteten og kvaliteten på regionale transportløsninger, tilpasser seg brukernes behov og støtter mer målrettede investeringer.
Hvem	**Veieiere og kollektivtilbydere**, stat, kommuner, innbyggere, bypakkesamarbeid, næringsaktører som tilbyr reisedata, vegdata eller andre kilder relevant
Tidsperiode	2026-2028

3.14.2 Opprette møteplasser for å dele kunnskap og bygge kompetanse blant fagfolk innenfor områder som arealforvaltning og mobilitet, hvor fylkeskommunen, kommunene og andre relevante aktører kan delta

Hvorfor og hvordan	Å opprette møteplasser for fagfolk er viktig fordi det: • Fremmer samarbeid: Aktører som fylkeskommunen og kommuner kan samordne planer og tiltak bedre.

	• Styrker kunnskap: Deltakerne deler erfaringer og lærer av hverandre, noe som gir bedre løsninger. • Øker innovasjon: Nye ideer oppstår når ulike fagmiljøer jobber sammen. • Forbedrer beslutninger: Bedre innsikt gir mer gjennomtenkte og effektive tiltak. Dette bidrar til en mer koordinert og bærekraftig regional utvikling.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Kommuner, Statens vegvesen, andre aktører
Tidsperiode	2026-2028

3.14.3 Delta i et forsknings- og utviklingsprosjekt gjennom Kommunesektorens organisasjon (KS). Dette prosjektet samler alle fylkeskommuner, nasjonale myndigheter og fagmiljøer for å utvikle areal- og naturregnskap som kan brukes i kommunal planlegging.

Hvorfor og hvordan	Gjennom et FoU-prosjekt i regi av KS er det etablert et samarbeid, både mellom alle landets fylkeskommuner og nasjonale myndigheter og kompetansemiljøer om utvikling av areal- og naturregnskap til bruk i kommunal planlegging. Prosjektet er både en delingsarena, viderefører, samordner og kan påvirke nasjonale myndigheters utforming av krav til kommunal sektor på området.
Hvem	Kommunesektorens organisasjon**,** Østfold Fylkeskommune, andre fylkeskommuner og stat
Tidsperiode	2026

Tema: Utvikling av sentrumsområder

Strategi 3.15: Utvikle attraktive og inkluderende sentrumsområder

Strategien innebærer å:

- samlokalisere handel, service, arbeidsplasser, kultur- og idrettstilbud, sosial infrastruktur og boliger
- sikre kvalitet i sentrumsutviklingen, tilpasset stedets størrelse, funksjon og identitet
- ivareta og videreutvikle byrom, møteplasser og arenaer for kultur og frivillighet, og gjøre disse universelt utformede og trygge for alle
- legge til rette for inkluderende aktivitetsarenaer
- tilrettelegge for aktive 1. etasjer langs prioriterte gater og byrom i sentrum
- utnytte muligheter for flerbruk av arealer innendørs og utendørs
- samarbeide bredt om sentrumsutvikling
- ivareta og videreutvikle nettverk av attraktive og trafikksikre gang- og sykkelforbindelser, blågrønne strukturer og snarveier i sentrumsområdene
- styrke de urbane grønnstrukturene for å legge til rette for god helse, naturmangfold, matproduksjon og karbonlagring
- integrere kulturminner og kulturmiljøer som en ressurs for å sikre en god stedsutvikling, samt styrke tilhørighet og identitet
- bruke parkeringspolitikk for å oppnå trivelige og trafikksikre byer og sentrumsområder

Tema: Knutepunktutvikling

Strategi 3.16: Oppgradere og utvikle effektive knutepunkt med kvalitet

Strategien innebærer å:

- tilpasse knutepunktets utforming og omfang av funksjoner til nivå i mobilitetsstrukturen (regionale - og lokale knutepunkt)
- utvikle og drifte kollektivknutepunkt og stasjoner slik at de bidrar til velfungerende byer og tettsteder
- sørge for helhetlig vei – og gateplanlegging i byer og tettsteder
- sikre god sammenheng mellom utvikling av knutepunkter og øvrig sentrumsutvikling
- utvikle flerfunksjonelle, universelt utformede og helsefremmende knutepunkter med sosiale møteplasser og lokalt særpreg
- inkludere attraktive og trafikksikre gang- og sykkelforbindelser i knutepunktutviklingen
- sikre trygge og effektive overganger mellom transportmidler

- øke andel bærekraftig transport ved å inkludere bylogistikk i knutepunktutviklingen
- utvikle tilstrekkelig parkeringskapasitet rundt knutepunkt og holdeplasser for å oppnå sammenhengende reisekjeder

3.16.1 Kollektivaktørene i fylket skal samhandle med relevante samfunnsaktører om knutepunktutviklingen	
Hvorfor og hvordan	Samhandling mellom kollektivaktørene og andre samfunnsaktører i fylket styrker samarbeidet, sikrer helhetlige løsninger og bidrar til bedre mobilitetstilbud. Dette øker effektiviteten og attraktiviteten til kollektivtransporten og fremmer bærekraftige reisevalg.
Hvem har ansvar	Østfold fylkeskommune, Jernbanedirektoratet, kommunene, kollektivtilbydere
Tidsperiode	2026-2029

Tema: Utvikling av nærmiljø og boområder

Strategi 3.17: Utvikle attraktive, inkluderende og helsefremmende nærmiljøer og boområder

Strategien innebærer å:

innarbeide sosial bærekraft i eksisterende og nye nærmiljøer og boområder

- involvere beboerne bredt i planprosesser
- legge til rette for større mangfold i boområder og boformer
- sikre god bokvalitet som fremmer folkehelse og tilhørighet til nærmiljøet
- styrke grønnstrukturene for å legge til rette for god helse, naturmangfold, matproduksjon og karbonlagring
- sørge for trygge og universelt utformede møteplasser og tilgang til nærturområder
- sørge for at hverdagsfunksjoner trygt og enkelt kan nås med å gå, sykle eller bruke kollektivtransport
- bruke arkitektur, kunst og kulturmiljøer i utvikling av nærområder
- utnytte muligheter for flerbruk og delingsløsninger i nærmiljøer og boområder
- bruke kunnskap om naturfare, klimaendringer og annen risiko i planleggingen

3.17.1/3.14/1.3.1 Etablere en arena for å samarbeide på tvers av fag og forvaltningsnivå for å skape gode og bærekraftige lokalsamfunn

Samme tiltak er tiltak 1.3.1 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

3.17.2/3.14/1.3.2 Gjennomføre områdesatsing i levekårsutsatte områder og overføre lærdommer til andre kommuner, blant annet gjennom felles følgeevaluering

Samme tiltak er tiltak 1.3.2 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

3.17.3/1.3.5 Avklare regionale samarbeids- og dialogformer innen boligpolitikk

Samme tiltak er tiltak 1.3.5 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

3.17.4/1.3.3 Bidra til å sikre at flest mulig møter et mangfold av kunst med høy kvalitet i offentlige bygg og på offentlige arenaer

Samme tiltak er tiltak 1.3.3 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

3.17.5/1.3.4 Gjennomføre eldreboligprogrammet i «Bo trygt hjemme»-reformen og se denne i sammenheng med kommunenes øvrige arbeid med boligpolitikk og stedsutvikling

Samme tiltak er tiltak 1.3.6 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

3.17/ 1.3.7 Ruralise – God lokalsamfunnsutvikling. Rural, verdibasert og inkluderende samfunns- og boligutvikling	
Hvorfor og hvordan	**Region og kontekst:** Østfolds landkommuner preges av jordbruk, skogbruk og tradisjonell ressursbasert økonomi. Utfordringer

	inkluderer utflytting, avhengighet av urbane arbeidsmarkeder og økende pendling til Oslo, som presser boligprisene opp. **Demografiske endringer:** Lavere boligkostnader tiltrekker lavinntektsgrupper, noe som skaper mer heterogene lokalsamfunn med ulike bolig- og sosiale behov. **Hovedutfordringer:** • Svært lav oppgraderings- og renoveringsrate, energisløsende boligmasse • Svak bevissthet om arkitektonisk og kulturarv • Strukturell ekskludering av sårbare grupper i enkelte kommuner • Høy grad av boligeierskap skaper ulikhet for dem utenfor markedet • Avhengighet av en presset velferdsstat **Pilotprosjekt (Ruralise):** • Fremme god lokalsamfunnsutvikling • Fremme verdibasert og inkluderende bolig- og samfunnsutvikling • Kartlegge underbrukte og forlatte boliger, utvikle planer for konvertering (f.eks. hytter til helårsboliger) • Involvere lokale aktører (bønder, fritidseiendomseiere) • Kapasitetsbygging for energieffektiv renovering, spesielt lavkostløsninger • Dekke overgangsboligbehov for ulike livsfaser (ungdom, eldre, rehabilitering, innvandrere) • Etablere nasjonal ekspertgruppe for kunnskapskartlegging og koordinering
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Våler og Skiptvet kommuner, NTNU, Klima Østfold
Tidsperiode	2026-2029

Tema: Lokalisering av bolig og virksomheter

Strategi 3.18: I kommuner med lavt utbyggingspress skal lokalisering av bolig bidra til tettstedskvalitet, opprettholdelse av levende steder og grunnlag for variert tilbud til innbyggerne

Strategi 3.19: I pressområder skal lokalisering av boliger bidra til utvikling av attraktive byer og tettsteder som underbygger knutepunktutvikling og godt kollektivtilbud

Strategiene innebærer:

- tilpasse virkemidler og føringer ut fra kommunens sentralitet og steders størrelse, nivå i senterstrukturhierarkiet og grad av utbyggingspress
- legge vekt på fortetting og transformasjon framfor å ta i bruk nye naturområder og dyrka mark
- sikre høy arealutnyttelse i pressområder
- støtte opp om senterstruktur og mobilitetsknutepunkt
- lokalisere nye boliger nær skole, arbeid, handel og andre daglige aktiviteter

Strategi 3.20: Koordinert planlegging og lokalisering for bedre utnyttelse av ressurser

Strategien innebærer å:

- lokalisere virksomheter så de i hovedsak følger ABC-prinsippet
- lokalisere handel, kontorarbeidsplasser og andre arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter i sentrum og lokalisere arealkrevende næringer i regionalt prioriterte næringsområder
- samarbeide om regionale næringsområder, innovasjonsdistrikter, industrielle symbioser og andre strategiske områdegrep
- sikre effektiv arealbruk i alle nærings- og handelsområder: fortetting og transformasjon, samordnet areal- og transportplanlegging, grønn infrastruktur, bevaring av natur og landbruksarealer og bærekraftige byggemetoder

Strategien må leses i sammenheng med strategi 2.9 i Kompetanse og verdiskaping

3.20.1/ 3.14/2.7.7 Videreutvikling av eksisterende interkommunale politiske råd og etablering av faglig arenaer for samarbeid på tvers av forvatningsnivåene, for løpende samarbeid på tvers av kommunegrenser og gjennomføring og evaluering av de regionale planene	
Hvorfor og hvordan	Arena for plansjefer i Østfolds kommuner og fylkeskommune. • Kunnskapsbygging, gjennomføring av regional plan og løpende evaluering. • Det skal vurderes om det er behov for flere arenaer, for eksempel politiske. Interkommunale politiske råd. • Videreutvikle samarbeidet mellom IPR'ene og regionalt nivå om utvikling av de ulike regionene som en bo- og arbeidsregion, samt å styrke samarbeid innen kultur, utdanning, samferdsel og opplevelser. • Kunnskapsbygging, gjennomføring av regional plan og løpende evaluering.
Hvem	Østfold fylkeskommune, kommunene i Østfold
Tidsperiode	Etableres 2026

Tema: Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap

Strategi 3.21: Forebygge uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere disse

Strategien innebærer å:

- aktivt forebygge risiko for naturhendelser som flom/skred og andre uønskede hendelser ved endringer av arealbruk
- ivareta trygghet og sikkerhet i utvikling av byer og tettsteder der uønskede hendelser kan ramme store menneskegrupper
- bruke og utvikle kunnskap om naturfare, klimaendringer og annen risiko i all planlegging av arealer og infrastruktur

- planlegge for en robust infrastruktur, spesielt for samfunnskritiske funksjoner
- etablere en sivil transportberedskap som sikrer god håndtering av kriser
- ta initiativ til samarbeid om forebygging av hendelser og beredskap for å fremme samfunnssikkerhet
- øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser

3.21.1 Styrke klimatilpasningsnettverket for kommunene i Østfold

Hvorfor og hvordan	Kommunene i Østfold, sammen med Vestby kommune, startet i 2022 nettverket Klimatilpasning Østfold, et interkommunalt fagnettverk. Nettverket fokuserer på kompetanseheving, erfaringsutveksling og samarbeid om klimatilpasningstiltak, basert på kommunenes mål. Det har vært flere vellykkede fagsamlinger, og det er et stort behov for et slikt nettverk. Finansieringen har hittil kommet fra Miljødirektoratet og deltakende kommuner, men det er behov for bedre finansieringsmuligheter for å styrke arbeidet. Fylkeskommunen har ved hjelp av eksterne midler mulighet til å koordinere arbeidet med å styrke nettverket. Blant aktivitetene som nettverket kan gjennomføre og fylkeskommunen kan bidra til, er: • utarbeidelse av informasjonsmateriell som flere kommuner/aktører har nytte av. Målgruppen for informasjonen kan være ulike fagmiljøer i kommunene, folkevalgte, innbyggere, næringsliv, entreprenører osv. • samarbeide om å utarbeide felles verktøy og hjelpemidler.
Hvem	**Kommunene,** Østfold fylkeskommune, Statsforvalteren, statlige etater, Klima Østfold
Tidsperiode	2025-2027

3.21.2 Folkevalgtprogram om klimatilpasning

Hvorfor og hvordan	Folkevalgtopplæring må inkludere kunnskap om konsekvenser av klimaendringer og behov for lokal klimatilpasning.
Hvem	**KS,** Østfold fylkeskommune, kommunene, kommunesektorens organisasjon og Statsforvalteren
Tidsperiode	Kontinuerlig

3.21.3 Samarbeid for å sikre sivil transportberedskap

Hvorfor og hvordan	Fylkeskommunen har ansvar for å sikre og tilrettelegge for regionalt tilpasset sivil transportberedskap i fylket. Beredskapen skal utvikles i samarbeide med statsforvalter, politiet, transportnæringen og andre sivile og militære myndigheter slik at den blir best mulig koordinert. Å få nødvendige avklaringer fra statlige myndigheter om dimensjoneringsgrunnlaget for den regionale transportberedskapen er en del av arbeidet. Beredskapsansvaret innebærer bl.a. at fylkeskommunen skal bidra med transportfaglige råd, og på anmodning fra departement, statsforvalter, politiet eller andre sivile eller militære myndigheter formidle kontakt med løyvehavere, andre som eier eller bruker motorvogner for gods- eller persontransport.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, Østfold kollektivtrafikk, andre transportaktører, kommuner, Statsforvalter, Sivilforsvaret, Heimevernet, departementet m.fl.
Tidsperiode	I planperioden

3.21.4 / 1.3.6 Øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser

Tiltaket er det samme som tiltak 1.3.9 i plan for Livskvalitet, deltakelse og likeverd

3.21.5 Drøfte og tilpasse ev. nye statlige beredskapsmessige føringer for Østfold og prioritere de viktigste tiltak i regionen

Hvorfor og hvordan	Den sikkerhetspolitiske situasjonen krever målrettede tiltak som styrker forsvaret og den sivile beredskapen i hele landet. Stortingets totalberedskapsmelding fra 2025 analysere de strategisk viktige problemstillingene for Norge, og presentere strategiske grep for totalforsvar de neste fire årene. Meldingen skrives mens det er krig i Ukraina og Norge står overfor en krevende sikkerhetspolitisk situasjon. Hovedtema er derfor motstandskraft og totalforsvar: Norges samlede evne til å forebygge, ha beredskap for å håndtere sikkerhetspolitisk krise, væpnet konflikt eller situasjoner der krig truer. Meldingen gir nye føringer for den nasjonale politikken og presiserer ansvarsforhold også for det regionale og kommunale samfunnssikkerhetsarbeidet. Det regionale ansvaret for implementering vil etter gjeldende instrukser ligge hos Statsforvalteren, men meldingen vil kunne få konsekvenser for andre samfunnsaktører og innbyggerne i fylket.
Hvem	**Statsforvalteren**, relevante samarbeidsaktører i Østfold

Tidsperiode	Fra 2026

Tema: Gåing og sykling

Strategi 3.22: Andelen syklende og gående skal øke

Strategien innebærer å:

- Legge til rette for at sykkel skal være et attraktivt transportmiddel, og at sykkeltiltak skal være trafikksikkert og tilpasset potensialet for økt sykkelbruk.
- Bidra til at tiltak på alle plannivå legger til rette for at persontransport i økende grad løses med å gå og sykle
- Utvikle et sammenhengende tilbud for gåing og sykling i og rundt byer og tettsteder
- Legge til rette for å gå og sykle inn mot målpunkter som skoler, kollektivtilbud, idrettsanlegg og andre møteplasser i nærmiljøet
- Forsterke samarbeidet mellom stat, fylkeskommune, kommune og andre transportaktører, om tilrettelegging for syklister med god adkomst til kollektivsystemet.
- Bruke reisedata for å kartlegge tiltak for økt bruk av kollektiv, sykkel og gange
- Øke fremkommeligheten for gående, ved å opparbeide og vedlikeholde snarveier til knutepunkt, holdeplasser og målpunkter
- Prioritere tiltak på eksisterende infrastruktur som gir bedre utnyttelse og helårs fremkommelighet for syklister. I størst mulig grad benytte eksisterende gater i by og byområder, om nødvendig på bekostning av fremkommelighet for bil
- Prioritere vintervedlikehold og annen sesongdrift på strekninger med størst antall skole- og arbeidsreiser på sykkel
- Skille tilbudet for syklister fra gående, der potensiale for antall syklister er høyest og det er høyt antall gående
- Aktivt fremme sykkeltilbudet gjennom informasjon og holdningsskapende arbeid
- Se infrastruktur for gående og syklende i sammenheng med blågrønne strukturer og faunakorridorer

3.22.1 Etablere planer for hovedsykkelnett og gåstrategier i kommunene	
Hvorfor og hvordan	Bidrar til et sammenhengende gang- og sykkelveinett på tvers av ulike veieiere for å øke attraktiviteten, trafikksikkerheten og bruken av sykkel og gange som transportmiddel i Østfold.
Hvem	Østfold fylkeskommune, **kommunene**, Statens vegvesen
Tidsperiode	2027

3.22.2 Følge opp arbeidet med nasjonale sykkelruter	
Hvorfor og hvordan	Legge til rette for trygg og attraktiv sykling mellom byer på lavtrafikkerte veier, og styrke Østfolds rolle som en del av de nasjonale sykkelrutene.
Hvem	**Statens vegvesen,** Østfold fylkeskommune, kommunene, turistnæringen
Tidsperiode	Løpende

Tema: Kollektivtransport og delingsmobilitet

Strategi 3.23: Bidra til økt andel kollektivtransport og delingsmobilitet

Strategien innebærer å:

- utforme kollektivtilbudet til å bidra til nullvekstmålet i aktuelle byområder
- videreutvikle kollektivtilbudet til et effektivt nettverk, med delingsmobilitet, sykling og gåing som supplerende elementer
- prioritere kollektivtransport i og mellom byer med regionale kollektivknutepunkt
- øke andelen universelt utformet kollektivtransport
- samarbeide med transportaktører om utvikling av nye mobilitetsløsninger
- sikre nødvendige arealer til bussanlegg og sjåførfasiliteter
- aktivt fremme kollektivtilbudet gjennom informasjon og markedsføring

3.23.1 Etablere et felles pris - og betalingssystem for kollektiv i Østfold

Hvorfor og hvordan	Et felles pris- og betalingssystem for kollektivtransport i Østfold gjør det enklere og mer attraktivt å bruke kollektivtilbudet. Det bidrar til sømløse reiser, økt brukervennlighet og bedre samordning av tilbudene på tvers av kommunen og regionen.
Hvem	**Østfold fylkeskommune, Jernbanedirektoratet**
Tidsperiode	2026-2028

3.23.2/1.4.3 Etablere delingsløsninger for mobilitet

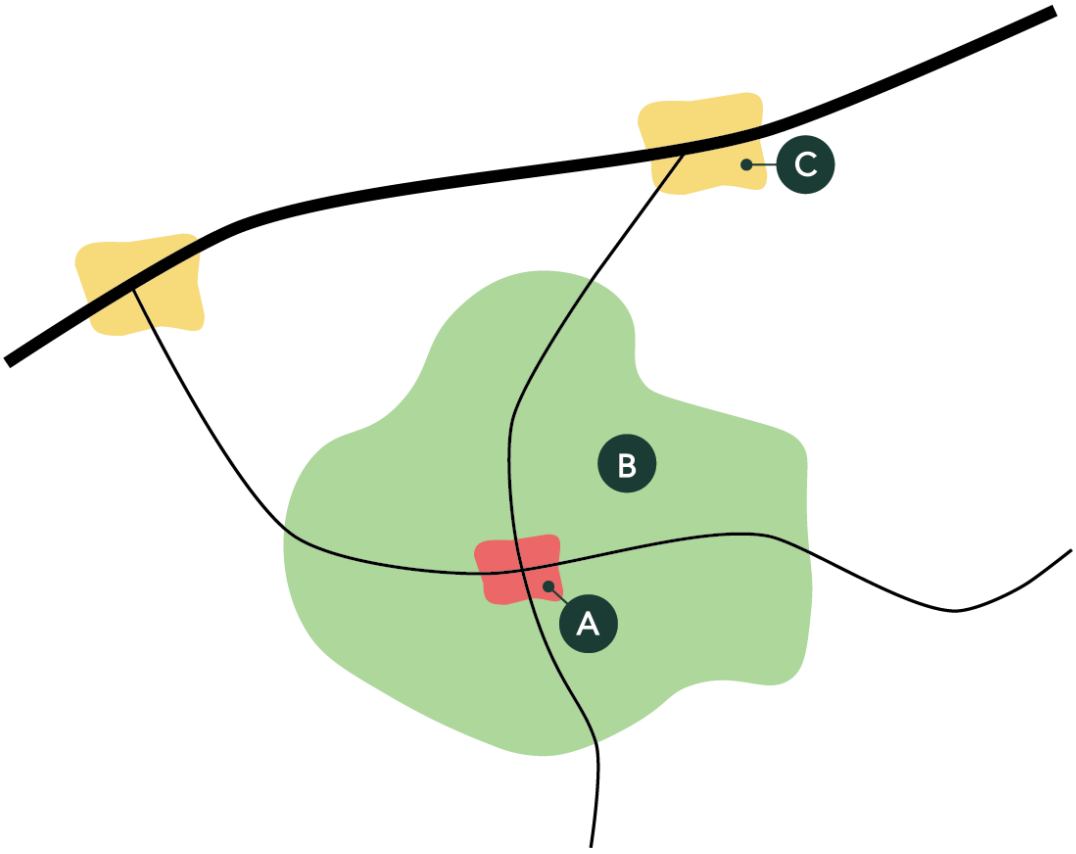
Hvorfor og hvordan	Bidra til å redusere trafikkbelastning og utslipp, øke tilgjengeligheten til transporttjenester, og fremme bærekraftig mobilitet. Dette tiltaket kan også forbedre effektiviteten i transportnettverket ved å utnytte eksisterende ressurser bedre, og det kan gi økonomiske fordeler for både brukere og samfunnet som helhet.
Hvem	**Østfold fylkeskommune**, kommuner, kollektivselskaper, Statens vegvesen
Tidsperiode	I løpet av 2026

3.23.3/1.8.3 Markedsføre kollektivtilbudet i forbindelse med store arrangementer i Østfold

Hvorfor og hvordan	Å markedsføre kollektivtilbudet i forbindelse med store arrangementer i Østfold er viktig fordi det kan øke bruken av kollektivtransport, redusere trafikkbelastning og miljøutslipp, og forbedre tilgjengeligheten for besøkende. Tiltaket kan bidra til økt deltakelse og kulturutvikling i Østfold.
Hvem har ansvar	**Kollektivtilbyderne i Østfold**, kulturaktører og andre arrangører.
Tidsperiode	Løpende

Veileder om bruk av ABC-prinsippet

I KOMMUNAL PLANLEGGING



Dato: 25.01.2024
Versjon: **03**

asplanviak.no

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Viken fylkeskommune
Tittel på rapport:	Veileder om bruk av ABC-prinsippet
Oppdragsnavn:	Veileder om ABC-prinsippet
Oppdragsnummer:	642201-01
Utarbeidet av:	Katrine Erichsen, Gunnar Berglund, Erik Plathe

Høsten 2023 ble Asplan Viak engasjert av tidligere Viken fylkeskommune for å utarbeide *et utkast* til en veileder for ABC-prinsippet i kommunal planlegging. Arbeidsgruppen i Asplan Viak har bestått av Katrine Erichsen, Gunnar Berglund, Erik Plathe og Øyvind Dalen.

Utarbeidelse av veilederen var et oppfølgingstiltak i handlingsprogrammet i *plangrunnlaget for de tre nye fylkene*. Veilederen beskriver hvordan ABC-prinsippet kan følges opp på ulike plan- og prosjektnivåer, samt knyttes til regelverk og tilgjengelige systemer.

Veilederen er utarbeidet i samarbeid med en arbeidsgruppe fra tidligere Viken fylkeskommune og representanter fra utvalgte kommuner i fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. Arbeidsgruppen fra Viken fylkeskommune bestod av:

- Knut Iver Skøien, prosjektleder, Buskerud fylkeskommune
- Ole Christian Tollersrud, Akershus fylkeskommune
- Jon Moxnes Steineke, Akershus fylkeskommune
- Kari Elisabet Ottestad, Østfold fylkeskommune
- Espen Pålsrud, Østfold fylkeskommune

Oslo, 25.01.2024

Katrine Erichsen
Oppdragsleder

Øyvind Dalen
Kvalitetssikrer

Ver.	Dato	Beskrivelse	Utarb. av	KS
03	25. jan. 2024	Endelig leveranse	EP, KE, GB	ØD
02	8. jan. 2024	Revidert versjon	EP, KE	GB, KE
01	18. des. 2023	Første leveranse	GB, KE	ØD

INNHOLD

1 INNLEDNING 3

1.1. Oppbygging av veilederen 3
1.2. Felles plangrunnlag for Akershus, Buskerud og Østfold 4
1.3. Om ABC-prinsippet 5
1.4. Eksempler for lokalisering- og virksomhetstyper 8
1.5. Hvorfor bør en lokalisere rett virksomhet på rett sted? 11

2 ABC-PRINSIPPET OG ULIKE PLANNIVÅ 12
3 HVORDAN GJENNOMFØRE EN ABC-KARTLEGGING 15

3.1. Ulike behov på ulike nivå 15
3.2. Senterstruktur 17
3.3. Senterets utstrekning 19
3.4. Potensiell tilgjengelighet 21

4 NÆRMERE OM ABC-PRINSIPPET OG BRUK AV PLANVIRKEMIDLER PÅ KOMMUNALT NIVÅ 26

4.1. ABC-prinsippet i kommunalplanlegging 26
4.2. Arealstrategier i kommuneplanens samfunnsdel 27
4.3. ABC-prinsippet i kommuneplanens arealdel 31
4.4. Begrenset mulighet til å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel 32
4.5. Plasskrevende varegrupper 35
4.6. ABC-prinsippet på reguleringsnivå 36

LITTERATUR OM ABC-METODEN 39
REFERANSELISTE 40

1 INNLEDNING

ABC-prinsippet handler om å legge til rette for *optimal lokalisering* av virksomheter ut ifra målsettinger om å minimere transportbehovet og øke tilgjengeligheten med alternative transportmidler til bil. Planer utarbeidet i henhold til ABC-prinsippet vil gi forutsigbarhet for arealutviklere og næringsaktører, og gode vilkår for trafikkavvikling. ABC-prinsippet omtales ofte som «rett virksomhet på rett sted». Kriteriene for lokalisering baserer seg på virksomheters mobilitetsprofil og områders tilgjengelighetsprofil.

Viken fylkeskommune ferdigstilte et felles plangrunnlag for fylkene Akershus, Buskerud og Østfold som i juni 2023. Plangrunnlaget har en strategi om at lokalisering av virksomheter skal følge ABC-prinsippet. Prinsippet er mye brukt i regionale planer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og i oppfølging av de statlige planretningslinjene som gjelder dette området. Det finnes imidlertid ingen enhetlig beskrivelse av ABC-prinsippet, og hvordan det kan brukes for oppfølging i kommunal planlegging.

Planlegging etter *ABC-prinsippet* er kun et av flere hensyn som bidrar til å utvikle gode og bærekraftige byer og tettsteder. Ivaretagelse av eksempelvis sosial bærekraft, bolig for alle, endringer i næringsstruktur, jordvern, naturforvaltning, næringslivets behov, samt andre samfunnsbehov og -interesser må sees i sammenheng med intensjonene i prinsippet. Det kan ligge mange dilemmaer i skjæringspunktet mellom disse hvor det er behov for politiske avklaringer.

Bruk av ABC-prinsippet er et av flere prinsipp i planlegging for samordnet areal- og transportutvikling. Prinsippet handler om å legge til rette for miljøvennlige transportvalg og reduksjon i det samlede transportbehovet gjennom hensiktsmessig lokalisering av arbeidsplasser, handel og næring. Ved å gjennomføre en ABC-kartlegging kan man få en oversikt over dagens situasjon i et fylke, en region eller kommune. Kartleggingen gir grunnlag for å angi noen retningslinjer for hvor ulike bransjer bør lokaliseres, basert på virksomhetenes transportbehov og transportgenerering. På den måten vil en over tid både redusere det samlede transportbehovet, sikre god trafikkavvikling og forutsigbar reisetid for virksomheter som har spesielle transportbehov. Dette utdypes ytterligere i de påfølgende kapitlene.

1.1. Oppbygging av veilederen

Denne veilederen gir en beskrivelse av ABC-prinsippet, hvordan det kan gjennomføres en ABC-kartlegging, og hvordan ABC-metoden kan implementeres i planleggingen.

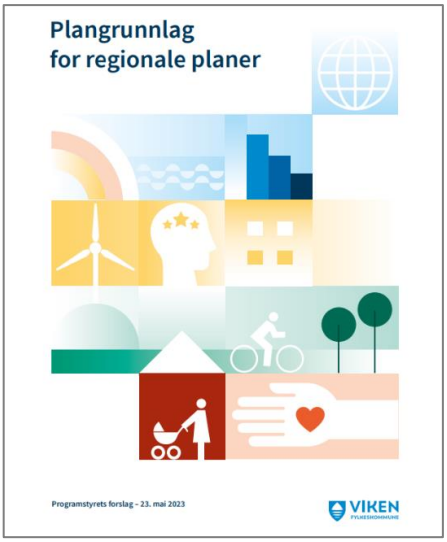
Veilederen er ment som et hjelpemiddel for oppfølging av retningslinjene i plangrunnlaget utarbeidet av tidligere Viken fylkeskommune. *Hovedmålgruppen* for veilederen er kommunene og andre som har interesse for ABC-metodikken.
Det første kapittelet tar for seg bakgrunnen for utarbeidelse av veilederen, gjennomgang av sentrale begreper og hvorfor ABC-prinsippet bør innføres. Kapittel to gir en innføring i ABC-prinsippet på ulike plannivåer, regional plan, interkommunalt samarbeid og kommunal planlegging.

Kapittel tre beskriver ulike metoder for å gjennomføre en ABC-kartlegging og hvordan en ABC-kartlegging gjennomføres. Kapittelet gir også råd og eksempler på hvilke kartlegginger som er aktuelle for ulike forvaltningsnivåer, enten på kommunenivå, regionsnivå eller fylkesnivå. Kapittel fire gir anbefalinger og råd til strategisk bruk av planvirkemidler for implementering av ABC-prinsippet. Til sist er en oversikt over aktuell litteratur rundt temaet og relevante eksempler.

1.2. Felles plangrunnlag for Akershus, Buskerud og Østfold

I mars 2022 vedtok fylkestinget i Viken at det skulle utarbeides et felles plangrunnlag for de nye fylkene Akershus, Buskerud og Østfold som trer i kraft januar 2024. Plangrunnlaget skal gi; «overordnede og strategiske føringer for en bærekraftig utvikling og forutsigbare rammer for samfunnsutviklingen» (Viken fylkeskommune, 2023). Som grunnlag for utarbeidelse av regional plan for areal og mobilitet inneholder plangrunnlaget en **strategi (3.20)** som sier at lokalisering av virksomheter og handel i hovedsak skal følge ABC-prinsippet. Plangrunnlaget inneholder **10 retningslinjer** som krever oppfølging og tilpasning i de enkelte kommunene for lokalisering av virksomheter i henhold til ABC-prinsippet.

Utarbeidelse av veilederen har tatt utgangspunkt i plangrunnlaget og dens retningslinjer. Veilederen er imidlertid ikke direkte bundet av føringene i plangrunnlaget og prinsippene og metodene som presenteres kan brukes uavhengig av retningslinjene. Plangrunnlaget kan leses her.



1.3. Om ABC-prinsippet

ABC-prinsippet: Hva betyr rett virksomhet på rett sted?

Prinsippet om «rett virksomhet på rett sted» handler om å lokalisere virksomheter i henhold til deres *mobilitetsprofil* og *områders tilgjengelighetsprofil*.

Hva kan ABC-metoden bidra til?

Hensikten med ABC-metoden er å lokalisere «rett virksomhet på rett sted» på bakgrunn av en virksomhets transportgenerende egenskaper.

En **virksomhets mobilitetsprofil** beskriver virksomhetens generering og attrahering av transport, og kjennetegnes ved *transportskapende egenskaper* som antall ansatte, antall besøk, besøkendes behov for bruk av bil for å frakte varer, samt inn- og utskiping av gods.

En **tilgjengelighetsprofil** beskriver hvor mange som kan ankomme området innenfor nærmere definerte *reisetider med ulike transportmidler*.

Målsetningen med ABC-metoden er å kunne minimere det samlede transportbehovet i en by eller region og øke tilgjengeligheten med alternative transportmidler til bil, samtidig som det legges til rette for et konkurransedyktig næringsliv og gode vilkår for trafikkavvikling. Prinsippet skal bidra til effektiv arealbruk, miljøvennlige transportvalg og reduserte klimagassutslipp.

Hvordan fungerer ABC-prinsippet i praksis?

En virksomhet bør lokaliseres slik at dens mobilitetsprofil er i samsvar med det aktuelle områdets tilgjengelighetsprofil. Tabell 1 beskriver sammenhengen mellom områders tilgjengelighetsprofil (A-, B- og C-områder) med virksomheters mobilitets-profil (A-, B-, og C-virksomheter).

I tabellen skilles det mellom virksomheter med regional funksjon (A-områder) og lokal funksjon (B-områder). Virksomheter med en *regional funksjon* tiltrekker seg kunder og/eller besøkende fra et større, gjerne regionalt omland, og innebærer tjenester som går utover det nære og daglige. Disse bør være tilgjengelig også for personer som ikke disponerer bil, og dermed lokaliseres til områder med god kollektivbetjening. Virksomheter med en *lokal funksjon* tiltrekker seg i hovedsak kunder og besøkende fra nærområdet, og er gjerne tjenester som vi trenger i det daglige, og som det ikke er ønskelig å reise langt for å få dekket. Disse bør lokaliseres i områder mange kan gå eller sykle til.

Tabell 1 Sammenheng mellom områders tilgjengelighetsprofil og virksomheters mobilitetsprofil. Vurdering av tilgjengelighet er beskrevet i delkapittel 1.4.

	OMRÅDERS TILGJENGELIGHETSPROFIL	VIRKSOMHETERS MOBILITETSPROFIL
A	**A-områder** er sentrale områder med høy regional kollektivtilgjengelighet, god tilgjengelighet for gående og syklende, samt begrenset tilgjengelighet for bil[1]. **Gangavstand** fra regionalt kollektiv-knutepunkt er et viktig lokaliseringskriterium. Anbefalt avgrensning er 500–800 meter.	**A-virksomheter** er virksomheter med høy tetthet av ansatte[2] og mange besøkende pr. dag[3], og gjerne med særlig *regional funksjon*. Disse virksomhetene omfatter blant annet detaljvarehandel (utenom dagligvarer og plasskrevende varegrupper), offentlig tjenestetilbud med kommunal/regional funksjon, kultur, service og servering, samt større kontorvirksomheter.
B	**B-områder** har god lokal kollektiv-tilgjengelighet og middels god tilgjengelighet for bil. Reisetidsforholdet (konkurranseforholdet) mellom bil og kollektivtilbud er som regel dårligere enn i et A-område. Dette er sentrale områder hvor det kan være en blanding av bolig og næring.	**B-virksomheter** omfatter virksomheter som offentlig administrasjon med *lokal funksjon,* som for eksempel grunnskole, lokalbibliotek og fastlege. Mindre kontorvirksomheter kan også lokaliseres i B-områder.
C	**C-områder** er områder med god bil-tilgjengelighet og mindre god kollektiv-tilgjengelighet. Disse områdene har nærhet til kryssområder ved overordnet veinett som sentral parameter. Virksomheter som genererer mye trafikk, spesielt tungtrafikk, bør lokaliseres i C-områder.	**C-virksomheter** omfatter virksomheter som generer eller attraherer mye godstransport, eksempelvis lager, industri, engros og transport-virksomheter. Bør være muligheter for omlastning til bil, bane og båt.
REST	**Rest-areal** er områder som ikke faller innenfor kriteriene for A-, B- eller C-områder. Disse områdene har generelt lav tilgjengelighet for alle transportformer, og er for eksempel områder med utnyttelse av naturressurser.	I disse områdene bør etablering av virksomheter begrenses, særlig virksomheter som genererer og attraherer mye transport.

[1] I teorien bør det være dårligere tilgjengelighet med bil til A-områder enn B-områder, men det er vanskelig å få til i praksis. Tilgjengeligheten for bil kan reguleres gjennom parkeringstilbudet, f.eks. ved å legge parkering utkanten av tettstedet og bruke avgifter for å skille kort- og langtidsparkering.

[2] Høy tetthet av ansatte pr. bruksareal vil variere med virksomhetstypen, eksempelvis regnes 15-17 m^2 pr. ansatt i en kontorvirksomhet som høyt (Statsbygg, 2022).

[3] Hva som anses som mange besøkende pr. dag vil variere fra sted til sted, eksempelvis regnes 100 besøkende pr. 100 m^2 i sentrumsområder (vektet snitt av forretningsformål, tjenesteyting og næring i sentrum) som høyt (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021).

Beskrivelse av virksomhetstyper

Tabell 2 gir en mer *inngående beskrivelse* av ulike virksomhetstyper, og begrunnelse for hvor de bør lokaliseres i henhold til ABC-prinsippet. Tabellen er utarbeidet med utgangspunkt i vurderinger gjort av Kathrine Strømmen i hennes doktorgradsavhandling «Rett virksomhet på rett sted - om virksomheters transportskapende egenskaper» fra 2001.

Tabell 2 Oversikt over virksomhetstyper; hovedkategori, ønsket lokalisering og utdyping (Strømmen, 2001).

HOVEDKATEGORI	LOKALISERING	BEGRUNNELSE
Kontorvirksomheter	A-områder	Mange ansatte pr. m^2
Offentlig adm., regional rekkevidde	A-områder	Mange ansatte og/eller mange besøkende, ofte fra en hel region.
Service, detaljhandel og kultur	A-områder (B-områder med god kollektivdekning)	Virksomheter som tiltrekker seg besøkende fra en hel region. Gjelder detaljhandel, men ikke plasskrevende varer.
Offentlig adm., lokal rekkevidde	B-områder	Middels store virksomheter med færre besøkende sammenlignet med A-virksomheter.
Omsetning med plasskrevende varer	B- og C-områder	Virksomheter som omsetter plasskrevende, varer der det ofte er behov for bruk av bil for å frakte varer. Gjerne færre ansatte pr. m^2 sammenlignet med normal detaljvarehandel.
Industri	C-områder (B-områder for lett industri, med lite godstransport)	Virksomheter med få ansatte og besøkende.
Engros- og transport	C-områder	Virksomheter med få ansatte og besøkende.
Daglig service	Alle områdetyper	Dagligvarebutikker og nærservice.
Primærnæring	Uplassert	Få ansatte og ingen besøkende.

1.4. Eksempler for lokalisering- og virksomhetstyper

A-områder og A-virksomheter

En kino har mange besøkende pr. dag, men få ansatte. I mange tilfeller vil en kino også ha en regional funksjon. Det vil si at den tiltrekker seg besøkende fra en hel region, ikke kun et tettsted. En stor kino vil derfor være en A-virksomhet som bør plasseres i et A-område.

Et hovedbibliotek ligger i en større by og har større utvalg av bøker sammenlignet med for eksempel et lokalbibliotek. Hovedbibliotek har flere besøkende, fra et større omland, og flere ansatte sammenlignet med lokalbibliotek. Et hovedbibliotek vil derfor være en A-virksomhet som bør plasseres i et A-området. Et eksempel på dette er nye Deichman i Bjørvika i Oslo.

B-områder og B-virksomheter

Et fastlegekontor har mange besøkende pr. dag, og har som regel moderat antall ansatte pr. kvadratmeter. Dersom vi forutsetter at man velger fastlege i sitt nærområde vil fastlegekontoret ha en lokal funksjon. Et fastlegekontor vil derfor være en B-virksomhet som kan plasseres i et B-område.

Et lokalbibliotek har i hovedsak besøkende fra lokalsamfunnet og vil ha færre ansatte sammenlignet med et større bibliotek. Et lokalbibliotek ligger som regel i et mindre tettsted hvor det er et begrenset utvalg av bøker sammenlignet med et hovedbibliotek (Stokland, 2019). Et lokalbibliotek vil på bakgrunn av dette være en B-virksomhet som kan plasseres i et B-område.

C-områder og C-virksomheter

En godsterminal er en stor terminal hvor det mottas og distribueres store mengder gods. En godsterminal er en C-virksomhet som bør plasseres i et C-område. Et eksempel på dette er Oslo godsterminal Alnabru.

Et lager er et oppbevaringssted for ulike typer gods, i påvente av videre distribusjon til eksempelvis butikker. Et lager består typisk av store arealer, få ansatte i forhold til arealet og er ikke preget av kundebesøk, men er avhengig av effektiv tilgang for godstransport for inn- og utlevering. Et eksempel på dette er Asko Øst AS som ligger i Vestby langs E6 i Akershus.

Alle områdetyper

En dagligvareforretning har mange besøkende pr. dag og kan ha mange ansatte. Dagligvareforretninger bør være tilgjengelig for de fleste innenfor gangavstand fra der de bor. Det betyr at dagligvareforretninger bør primært ligge i A- eller B-områder. Dersom dagligvareforretningen etableres utenfor A- eller B-områder, bør forretningsarealet begrenses til et lokalt kundegrunnlag.

Hva er en ABC-kartlegging?

En kartlegging av dagens tilgjengelighets-situasjon med utgangspunkt i befolkningen som naturlig sokner til området en kartlegger, eksempelvis en kommune, en region eller et fylke. Resultatet er *et kart* som viser *tilgjengelighetsprofiler* for ulike deler av området man undersøker.

Resultatet av ABC-kartleggingen er en situasjonsbeskrivelse og må ikke forveksles med *en plan*. ABC-kartleggingen er et rammeverk som kan benyttes som grunnlag planlegging, hvor det både kan gjøres tiltak for å bedre tilgjengeligheten med alternative transportmidler til utvalgte områder, samt settes retningslinjer for lokalisering av nye arbeidsplasser og næringsaktivitet.

Tilgjengelighetsprofiler for områder:

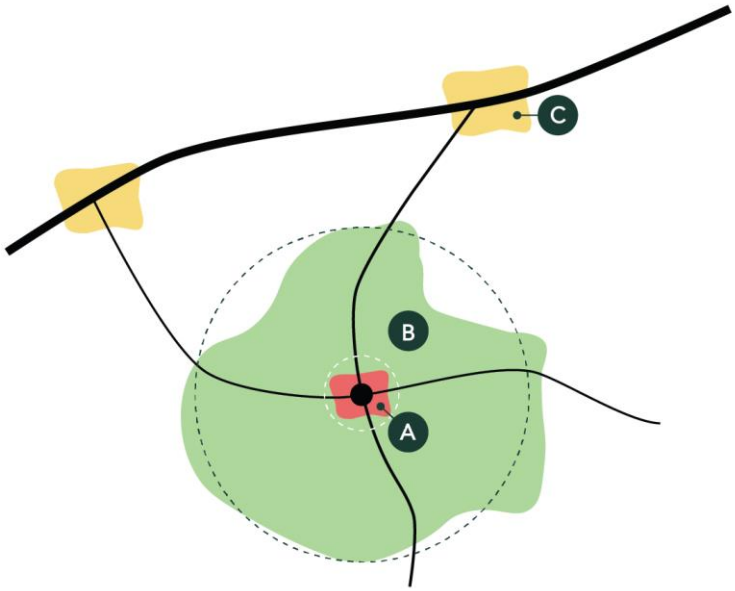
A: *Svært tilgjengelige* områder for bosatte uten bruk av bil.

B: *Middels tilgjengelige* områder for bosatte uten bruk av bil.

C: *Lite tilgjengelige* områder for bosatte uten bruk av bil. De bosatte må i stor grad benytte seg av bil.

D (rest): Ligner i stor grad på C-områder, men har ikke tilknytning til et hoved vei-/transportsystem.

Inndelingen i tilgjengelighetsprofiler er ikke en rangering, men viser hvordan områder har forskjellige egenskaper med hensyn til tilgjengelighet og egnethet for lokalisering av ulike typer virksomheter. Figur 1 viser en prinsippskisse for en ABC-kartlegging. A-områder er de mest tilgjengelige områdene. B-områder strekker seg som regel ut ifra et A-område. C-områder er i hovedsak tilknyttet større kryssområder langs et hoved vei-/transportsystem.



Figur 1 Prinsippskisse for ABC-prinsippet (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

Hva betyr tilgjengelighet i lys av ABC-prinsippet?

Tilgjengelighet er et mål på hvor mange som kan nå et område innenfor en gitt reiseavstand eller reisetid, og kan beregnes for ulike transportmidler.

Et viktig prinsipp ved planlegging for redusert transportarbeid med bil er at virksomheter med mange ansatte og besøkende bør lokaliseres til områder med god tilgjengelighet for alternative transportformer som gange, sykkel og kollektivtransport. Nedenfor følger forslag til kriterier som kan benyttes som grunnlag for å beskrive «god tilgjengelighet» for ulike transportformer:

God tilgjengelighet for gående: inntil 1 kilometer, tilsvarer en reisetid på 12–15 minutter.

God tilgjengelighet for syklende: inntil 5 kilometer, tilsvarer en reisetid på 15–20 minutter.

God tilgjengelighet med kollektivtransport: reisetid på ca. 20 minutter. Dette kriteriet avhenger kollektivtilbudet på det aktuelle stedet, og er en funksjon av gangavstand til holdeplass og frekvens på tilbudet. Et mål på «godt kollektivtilbud» kan være opp mot 0,5–1 km gangavstand og 2–4 avganger på time (Urbanet Analyse, 2018).

1.5. Hvorfor bør en lokalisere rett virksomhet på rett sted?

Offentlige aktører

ABC-prinsippet er grunnlag for regional planlegging og oppfølging av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, og en metode for å opprettholde og eventuelt forsterke gjeldende senterstruktur, som er tilpasset dagens befolkningsmønster og kollektivtilbud. Prinsippet kan bidra til å sikre fornuftig omfang og fordeling av regionale næringsarealer, tilpasset overordnet veinett.

ABC-prinsippet kan brukes som grunnlag for arealplanlegging og lokalisering av nye virksomheter tilpasset de enkeltes virksomheters transportbehov, samt redusere behovet for å bygge ny, eventuelt utvide eksisterende, vei- og parkeringsinfrastruktur.

Private aktører

Bruk av ABC-prinsippet vil også være nyttig for bedrifter som skal etablere seg på et nytt sted, eventuelt relokalisere virksomheten.

Lokalisering er et virkemiddel for å tiltrekke kunder, rekruttere ansatte, optimalisere parkeringstilbudet (og dermed redusere arealbehovet), samt redusere konfliktnivået med omgivelsene som følge av transport og støy (for eksempel unngå tungtrafikk gjennom boligområder og områder med mange gående og syklende).

Planlegging etter ABC-prinsippet gir mulighet for forutsigbarhet for næringslivet, slik at virksomheter kan lokalisere seg i områder tilpasset deres transport- og tilgjengelighetsbehov, med forventning om at de overordnede strukturene i transportsystemet opprettholdes.

2 ABC-PRINSIPPET OG ULIKE PLANNIVÅ

Implementering av ABC-prinsippet i planleggingen kan gjøres ved at intensjoner i prinsippet inngår som en del av grunnlaget i planprosessene, og innarbeides i de kommunale planene som følge av politiske prioriteringer. En viktig målsetning i plangrunnlaget for de nye fylkene er at ABC-prinsippet kan bidra til større forutsigbarhet i avgjørelser som angår lokalisering av virksomheter. For å få til dette må prinsippet være tilstrekkelig beskrevet, avgrenset, politisk forankret og fulgt opp med relevante virkemidler på en måte som svarer til det aktuelle plannivået. ABC-prinsippet kan inngå i planleggingen på ulike måter og med ulik detaljeringsgrad avhengig av plantype og geografisk nivå.

Regional plan for samordnet bolig, areal- og transport

ABC-prinsippet er et viktig grunnprinsipp for regionale planer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging som blant annet utarbeides for de større byregionene. Spesielt C-områder, men også A-områder, kan med fordel belyses gjennom regionale planer.

Interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid etter §9-1i plan- og bygningsloven er definert som regional planlegging på lik linje som regionale planer som vedtas av fylkeskommunen. Bruken av interkommunale planer for lokalisering er imidlertid brukt i mindre grad. Et interkommunalt plansamarbeid etter §9-1 kan også overføres til regional plan etter §9-4 dersom et flertall av de deltakende kommunene ønsker det.

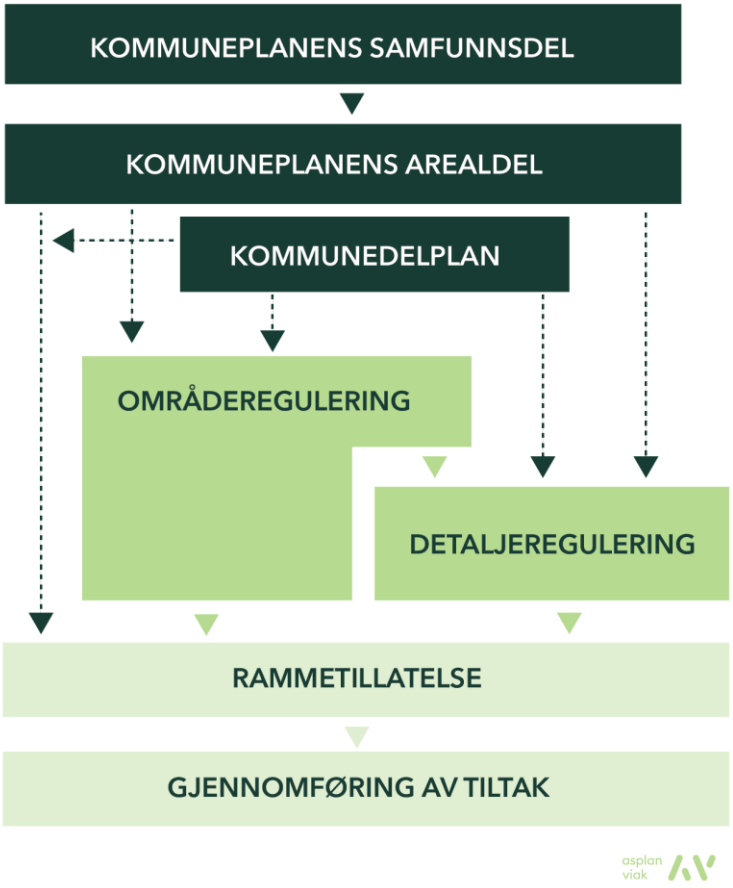
Spesielt utpekning av C-områder kan være egnet gjennom interkommunalt plansamarbeid. Dette er områder som i mange tilfeller har et regionalt nedslagsfelt, og er viktige for hele regionen. På denne bakgrunnen bør behovene og forutsetningene i flere nabokommuner ses under ett når C-områder skal utpekes. Vurderingene bør altså gjøres av flere kommuner i samarbeid, og kan fungere som utdyping av tilsvarende, mer overordnet, prioritering på regionalt nivå. Det kan også fungere som erstatning for manglende angivelse av C-områder på regionalt nivå.

ABC-prinsippet i det kommunale plansystemet

ABC-prinsippet kan komme inn på ulike nivå og ulike typer planer i det kommunale plansystemet fra overordnet planlegging gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, til regulering på område- eller detaljnivå.

I tillegg kan prinsippet inngå som tema i strategier og temaplaner som ikke følger plan- og bygningsloven, for eksempel mobilitets- eller klimaplaner.
ABC-prinsippet kan også komme inn som en del av kunnskapsgrunnlaget i kommunal planstrategi der kommunestyret etter diskusjon tar stilling til endringer i samfunnsdelen og i hvilken grad arealdelen skal revideres. Alle kommuner bør i utgangspunktet fornye samfunnsdelen tidlig i hver valgperiode.

I henhold til de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging for 2023-2027 forventer regjeringen at kommunene utarbeider arealstrategier i samfunnsdelen som bro til arealdelen. ABC-prinsippet kan være en relevant diskusjon i arealstrategiene for mange kommuner.



Figur 2 Det kommunale plansystemet (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

NIVÅ	PLANTYPE	ABC-RELEVANS	KARTLEGGINGSBEHOV
Regionalt nivå	Regional plan	Regionalt utbyggingsmønster og lokaliseringspolitikk.	Strategisk, overordnet, regionalt kart. Kan utformes som ABC-kart, men kan også uttrykke lignende prioriteringer med andre betegnelser.
	Interkommunalt plansamarbeid	Særlig relevant for avklaring av C-områder.	
Kommunalt nivå	Kommuneplanens samfunnsdel	ABC-prinsippet som grunnlag for utforming av arealstrategier i samfunnsdelen.	Hovedprinsipper og eventuelt arealstrategisk kart på kommunalt nivå. Bør videreføre, og detaljere, eventuelle føringer fra overordnet nivå.
	Kommuneplanens arealdel (kommunedelplan)	Strategiske og rettslig bindende arealavklaringer for omfang og lokalisering der ABC-prinsippet vil være en viktig diskusjon. Arealstrategier i samfunnsdelen skal følges opp. Krav om reguleringsplan.	Strategisk eller detaljert temakart. Grunnlag for arealprioriteringer som uttrykkes i kommuneplankartet.
	Områderegulering	Rettslig bindende avklaring av lokalisering og omfang på områdenivå. Kan og bør ha krav om detaljregulering. Skal følge opp kommuneplanens arealdel.	
	Detaljregulering	Rettslig detaljert arealavklaring knyttet til prosjekter, omfang og utforming. Lokalisering skal være avklart på overordnet plannivå.	

3 HVORDAN GJENNOMFØRE EN ABC-KARTLEGGING

En ABC-kartlegging skal sikre at fylker og kommuner får tilstrekkelig kunnskap til å lokalisere virksomheter i henhold til ABC-prinsippet. Et ABC-kart formidler en forventning til hvor virksomheter bør lokaliseres med hensyn på deres trafikkgenerende egenskaper. Formålet med dette kapittelet er å gi en innføring i ulike metoder som kan benyttes for å gjennomføre en ABC-kartlegging og hvilke resultat de gir.

3.1. Ulike behov på ulike nivå

En ABC-kartlegging kan gjennomføres på ulike nivåer; detaljert kartlegging eller strategisk planlegging. Fylkene, regionene og kommunene må selv vurdere hvilket nivå som er mest hensiktsmessig for deres behov.

Figur 3 viser en skala for bruk av ABC-prinsippet i en ABC-kartlegging. Regionale planer for areal og transport viser at ABC-prinsippet benyttes i størst grad på et strategisk nivå hvor det er liten grad av detaljering.

Resultatet av slike kartlegginger er som regel kart som viser en overordnet senterstruktur. I kommunal planlegging er det vanligere, og også mer aktuelt, å gjennomføre en kartlegging der det er større grad av detaljering. Resultatet er ofte et tradisjonelt ABC-kart hvor områder man undersøker er delt inn i ulike tilgjengelighetsprofiler.

Figur 3 Skala for bruk av ABC-prinsippet (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

I denne veilederen beskrives *tre metoder* for å gjennomføre en ABC-kartlegging og dele områder inn i A-, B- og C:

1. Senterstruktur
2. Senterets utstrekning
3. Potensiell tilgjengelighet

Det gis en detaljert beskrivelse av metodene i de påfølgende delkapitlene. Tabell 3 beskriver ulike plannivå og hvilken metode som er aktuell for de ulike nivåene.

Tabell 3 Ulike plannivå hvor ABC-kartlegginger kan være relevant. Eksempelet viser Viken fylke (fylkesnivå), Drammensregionen (interkommunaltnivå) og Drammen kommune (kommunenivå).

FYLKESNIVÅ

INTERKOMMUNALTNIVÅ

KOMMUNENIVÅ

De tre metodene har ulik grad av detaljering og kan benyttes av både lokale og regionale myndigheter.

Metode 1 er mest aktuell for regionale myndigheter, herunder fylkeskommuner og i forbindelse med interkommunale samarbeid. Denne kartleggingen er relevant i regionale planer fordi man ser flere kommuner i sammenheng, og det legges grunnlag for bruk av miljøvennlige transportmidler som er i tråd med de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transport-planlegging (Strømmen, 2001 & KDD, 2014).

Metode 2 og 3 er mest aktuell for kommuner og mindre geografiske områder. *Metode 2* tar utgangspunkt i sentrumsområder (region- og kommunesentre) og avgrenser områdene med utgangspunkt i rekkevidde-analyser (faktisk vei og luftlinje). For å kunne benytte *metode 2* bør en senterstruktur ligge til grunn.

Metode 3 er en detaljert tilgjengelighetskartlegging hvor resultatet av kartleggingen er et detaljert ABC-kart. Denne metoden kan benyttes for alle plannivåer og det forutsetter ikke at det ligger en senterstruktur til grunn.

3.2. Senterstruktur

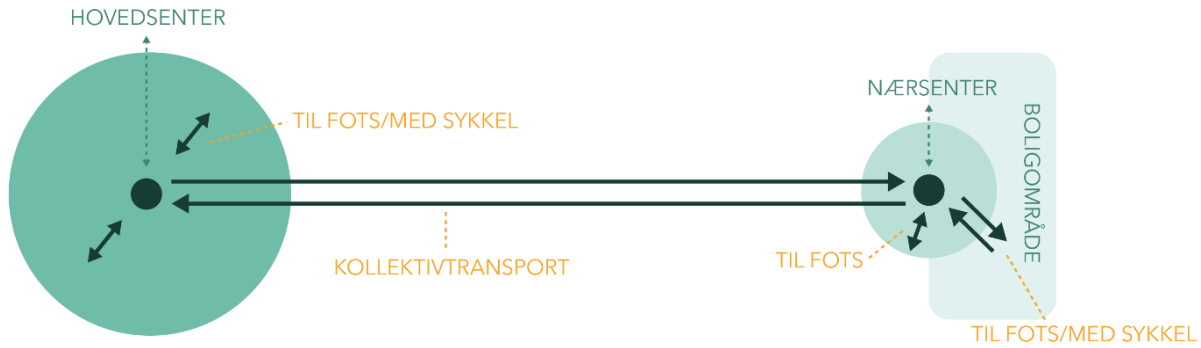
Inndeling i **senterstruktur** er særlig relevant for strategisk planlegging på et overordnet nivå. Her peker man ut områder som har ulike funksjoner og tilgjengelighet, og metoden kan derfor benyttes til å plassere rett virksomhet på rett sted i likhet med en detaljert ABC-kartlegging (se delkapittel 3.4). Tabell 4 er et eksempel på inndeling i senterstruktur.

Tabell 4 Eksempel på inndeling i senterstruktur (inspirert av Strømmen, 2001).

SENTERTYPE	FORMÅL	OMRÅDETYPE
Regionsenter (hovedsenter)	Bysentrum	A-områder
Kommunesenter	Bysentrum	A-områder
Bydelssenter	Nyttige og ukentlige	B-områder
Nærsenter*	Det nære og daglige	Alle områder
Regionale industri-, lager- og logistikkområder		C-områder

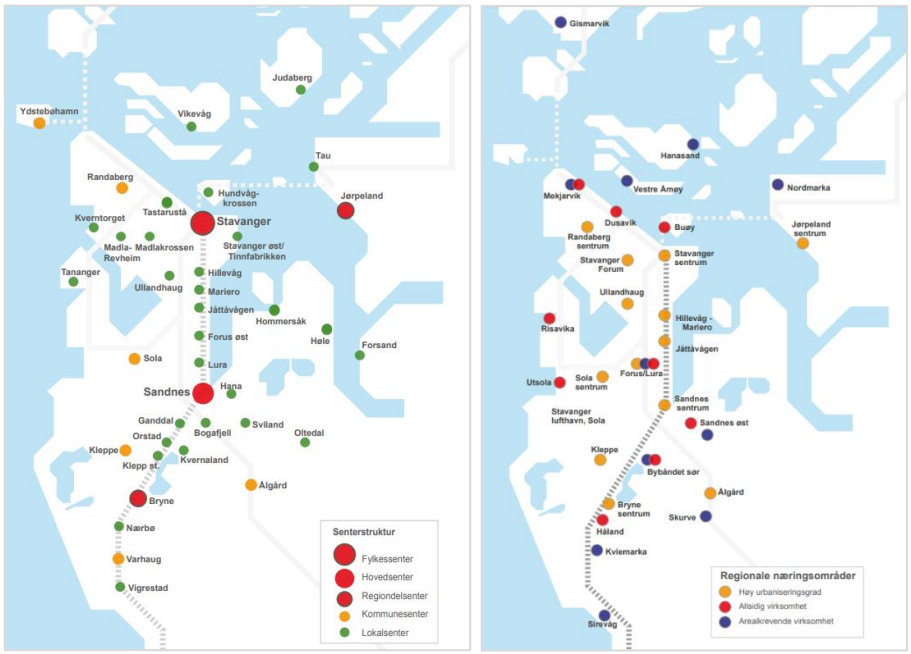
*Gjelder kommuner.

Inndeling i senterstruktur er egnet å bruke på et overordnet nivå og det er ikke nødvendig å gi sentrene en geografisk utstrekning. Samtidig kan det være relevant å si noe om influensområdet. *Regionsentre og kommunesentre* har for eksempel et større omland sammenlignet med et mindre senter (bydelssenter og nærsenter). Region- og kommunesentre bør ha høy tilgjengelighet for miljøvennlige transportmidler. Her kan man forvente en lavere biltilgjengelighet som er i tråd med tilgjengelighetsprofilen til A-områder. Bydelssentre og nærsentre henvender seg til et mindre omland, og er sentertyper som det i hovedsak er mulig å gå eller sykle til. Figur x viser hvordan dette henger sammen. Et hovedsenter henvender seg til et stort kundeomland, mens nærsentre primært henvender seg til lokale boligområder.



Figur 4 Sammenheng mellom sentertype, transportmiddel og avstand (Utarbeidet av Asplan Viak med utgangspunkt i Strømmen, 2001).

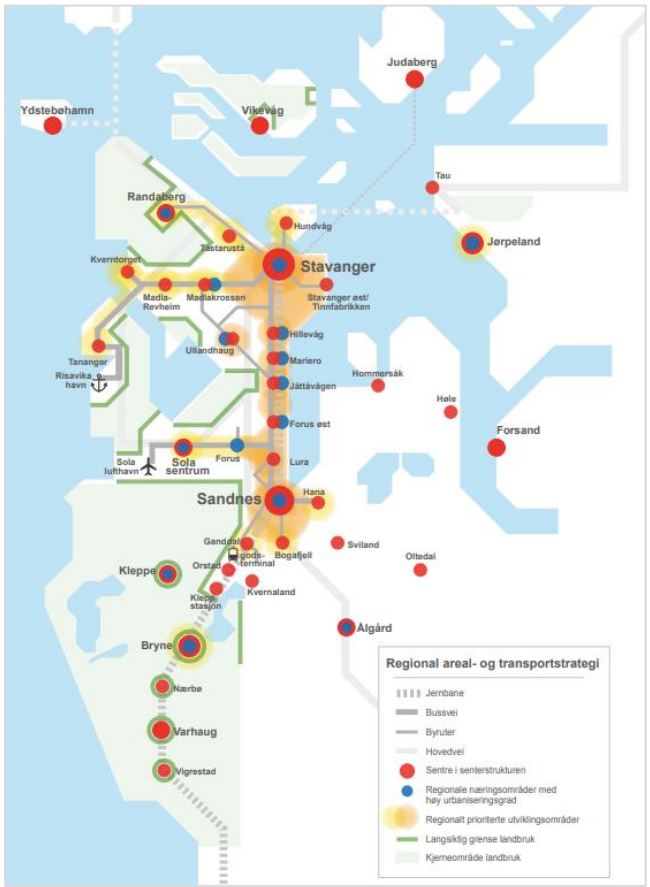
Eksempel på senterstruktur fra Rogaland fylkeskommune



Figur 5
Venstre: Senterstruktur.

Høyre: Regionale næringsområder.

(Rogaland fylkeskommune, 2020)



Figur 6 Regional areal- og transportstrategi (Rogaland fylkeskommune, 2020).

Eksemplene er hentet fra Rogaland fylkeskommune sin regionale plan for Jæren og Søre Ryfylke (Rogaland fylkes-kommune, 2020).

Kartene øverst til venstre og høyre viser regionale næringsområder og senterstruktur. Kartet nederst til venstre er en sammenstilling, og viser regional areal- og transportstrategi med sentrene i senterstrukturen og regionale næringsområder med høy urbaniseringsgrad, samt regionale prioriterte utviklingsområder.

3.3. Senterets utstrekning

Denne kartleggingen er en videreføring av metode 1, beskrevet i delkapittel 3.2. Hensikten er å angi utstrekningen for sentrene i senterstrukturen. Dette gjøres gjennom rekkeviddekartlegginger.

Rekkeviddekartlegginger gjøres med egnet GIS-programvare[4], hvor man tar utgangspunkt i et sentralt punkt i senteret, gjerne et kollektivknutepunkt. Deretter beregnes en utstrekning for senteret, enten ved hjelp av en radius (enkel metode) eller ved hjelp av gangavstand langs vei (detaljert metode).

Valg av utstrekning

Hva som anses som riktig utstrekning vil avhenge av senterets rolle i hierarkiet og av dets tiltrekningskraft. Gangavstand som bør være den førende faktoren.

Formålet med en avgrensning av senterområdet er å sette rammer for hva som ligger innenfor senterområdet, for eksempel innenfor A-området, og dermed hvor A-virksomheter ideelt sett bør lokaliseres innenfor dette. Hensikten med å samlokalisere virksomheter er å begrense transportbehovet og bidra til synergieffekter mellom aktørene innenfor området. For å oppnå dette må det være en nærhet – for eksempel mellom virksomheter, til kollektivtransport og til beboere. Dersom utstrekningen er for stor, oppnås ikke disse effektene.

I større norske byer som Drammen og Tromsø, har 800 gangavstand fra sentrale knutepunkt blitt benyttet (se delkapittel 3.4). Dette gir relativt store A-områder, men kan være riktig for regionale sentre med stor tiltrekningskraft. For kommunesentre i mindre regioner, med mindre tiltrekningskraft, bør området innskrenkes noe ved å ta utgangspunkt i en noe mindre gangavstand eller radius.

For mindre kommunesentre bør gangavstanden eller radiusen begrenses til et minimum, eksempelvis 200-300 meter.

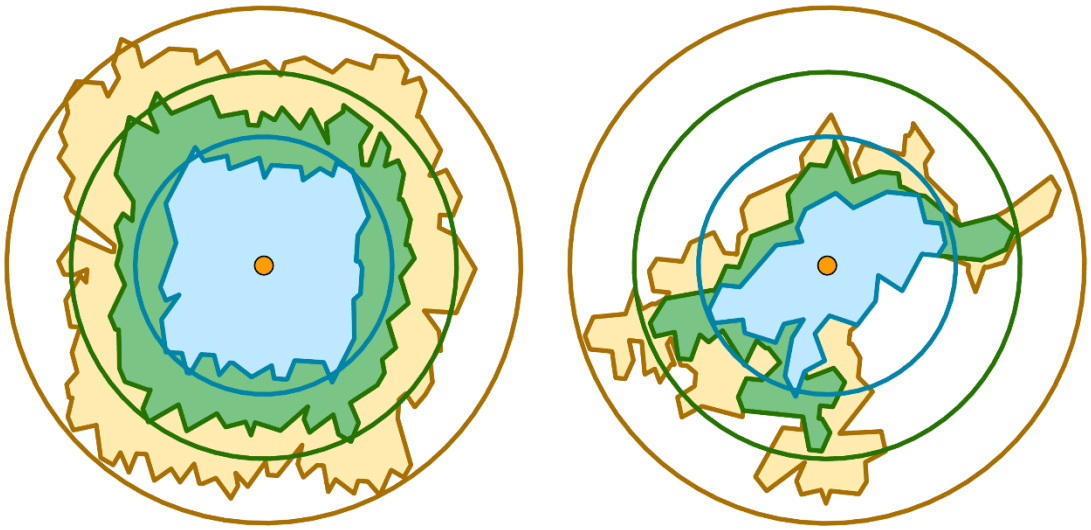
[4] Eksempel på egnet programvare er Arc-GIS Pro eller QGIS. ArcGIS-Pro er en lisensbasert programvare utviklet av Esri, mens QGIS er en gratis og åpen programvare.

Valg av metode: Radius eller gangavstand

Bruk av en radius fra et sentralt punkt eller en gangavstand fra samme punkt, har hver sine fordeler. Bruk av radius er en enkel metode, som også gir sammenlignbare arealer for eksempel i flere senterområder på samme nivå i et hierarki.

Bruk av gangavstand gir ikke samme muligheter til å sammenligne områder, men gir en avgrensning som i de fleste tilfeller er bedre tilpasset stedets geografi eller stedets gangnettverk. Figur 7 viser to ulike områder, kartlagt med identiske metoder, henholdsvis gangavstand og radius på **500 meter**, **750 meter** og **1000 meter**.

I området til venstre er gangnettverket tett, og dekker hele det kartlagte området. I slike tilfeller blir forskjellen mellom radius og gangavstand relativt liten. I området til høyre, er gangnettverket mindre tett, og strekker seg ikke ut i alle retninger. I slike tilfeller blir forskjellen mellom radius og gangavstand større. I begge tilfeller øker forskjellen mellom de to metodene når rekkevidden blir større. Det betyr at for senterområder, der det forutsettes en kort utstrekning, kan radius være en brukbar metode i mange tilfeller. For byer og regionsentre der en større utstrekning skal kartlegges, bør gangavstand benyttes.



Figur 7 Sammenligning av bruk av gangavstand og radius for å avgrense et senterområde.

3.4. Potensiell tilgjengelighet

Potensiell tilgjengelighet er en *detaljert kartlegging* som kan tilpasses analyseområder av ulik størrelse og med ulike transportforutsetninger. Utarbeidelsen av et ABC-kart etter denne metoden gjøres i to faser:

1. Beregning av tilgjengelighet for ulike transportformer
2. Utarbeidelse av vurderingskriterier.

Beregning av tilgjengelighet kan grovt sett gjøres likt for alle typer analyseområder, mens utarbeidelsen av vurderingskriterier må ta utgangspunkt i det konkrete området som kartlegges, og det er her det gjøres individuelle tilpasninger.

Figur 8 Stegene i en ABC-kartlegging med potensiell tilgjengelighet (Asplan Viak, 2023).

Beregning av tilgjengelighet

Tilgjengelighet, slik vi benytter begrepet her, er en egenskap ved et geografisk punkt med utgangspunkt i bosettingsmønster[5]. Tilgjengeligheten i det spesifikke punktet angir *hvor mange personer* som kan reise fra sitt bosted til *akkurat dette punktet* innenfor en gitt tidsavgrensning med et *spesifikt transportmiddel*. Når vi måler tilgjengeligheten til et stort antall punkter systematisk, kan vi sette disse verdien sammen til et kontinuerlig mønster, som viser hvordan tilgjengeligheten varierer mellom ulike områder. Dette er et *tilgjengelighetskart*.

For at et punkt eksempelvis skal ha høy tilgjengelighet med kollektivtransport, må det være høy frekvens på kollektivlinjene i området, mange ulike kollektivlinjer, høy befolkningstetthet i områdene det er mulig å reise fra, eller en kombinasjon av disse.

Helt overordnet kan en si at en tilgjengelighetskartlegging består av å kartlegge reisetid for alle bosatte til ethvert punkt i analyseområde, og deretter summere opp hvor mange som kan reise til det enkelte punktet innenfor en maksimal reisetid.

[5] Det er mulig å gjennomføre analysen med utgangspunkt i andre mønster, eksempelvis arbeidsplasskonsentrasjoner.

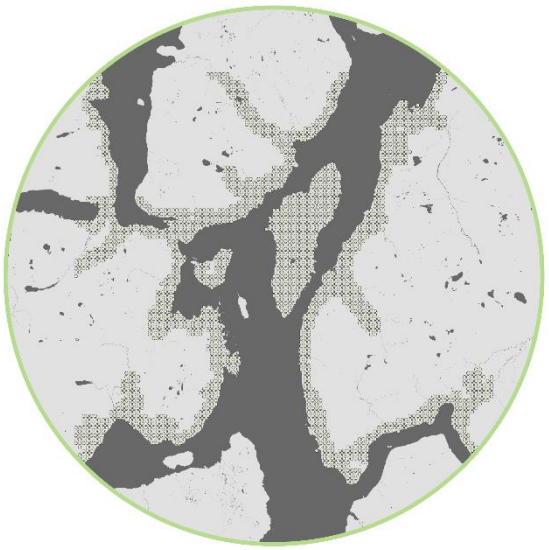
For å gjennomføre tilgjengelighetsberegningene må man ha kompetanse innenfor nettverksanalyser i GIS[6] og ha tilgang på verktøy som håndterer slike analyser. Et godt eksempel er GIS-programvaren *ArcGIS Pro*.

Stegene i en tilgjengelighetsberegning

1. **Opprette et transportnettverk (gang-, sykkel, kollektiv- eller bilnettverk)**
   Et transportnettverk kan i de fleste tilfeller opprettes med grunnlag i fritt tilgjengelige data. For gang- og sykkelnettverk kan data fra Open Street Map eller NVDB (nasjonal veidatabank) benyttes. EnTur (www.entur.org) er en god kilde for kollektivdata, som sammen med et gangnett kan brukes til å opprette et kollektivnett. For bilnettverk er NVDB anbefalt kilde.

2. **Tilrettelegge befolkningsdata**
   Befolkningsdata, antall bosatte personer, er en avgjørende parameter i en tilgjengelighetsvurdering. Det finnes flere ulike kilder for slike data, men SSBs befolkningsdata på 250*250 meter ruter er et godt alternativ. Det er fullt mulig å benytte datasett med høyere detaljnivå, men dette vil påvirke beregningstiden. Det anbefales ikke å benytte grunnkretsdata, ettersom grunnkretser varierer i størrelse, og vil introdusere en del tilfeldigheter i beregningen, med tanke på tilkoblingspunkt mot nettverket.

3. **Tilrettelegge målpunkt**
   En tilgjengelighetskartlegging sier hvor mange bosatte som kan nå ethvert punkt innenfor analyseområde. Ett tett grid av målpunkter er utrykk for «ethvert punkt innenfor analyseområdet». Et punkt for hver 250-meter i hele analyseområdet kan være et greit utgangspunkt.



Figur 9 Punktdatasett for de bebygde områdene i Tromsø Kommune (Asplan Viak, 2022).

[6] Geografisk informasjonssystem.

4. **Reisetidsberegning (origins-destinations beregning)**
   Beregning av reisetid mellom alle befolkningspunktene (origins/startpunkt) og målpunktene (destinations). Denne beregningen benyttes til å avgjøre hvilke deler av befolkningen som er innenfor eller utenfor den maksimale reisetiden for hvert enkelt målpunkt.

5. **Beregne tilgjengelighet til målpunktene**
   For hvert enkelt målpunkt, summeres summen av alle bosatte som bor innenfor maks reisetid. Denne summen uttrykker tilgjengeligheten til det enkelte målpunkt.

6. **Interpolering av målpunktverdiene til et sammenhengende raster**
   Et punktlag med eksempelvis et punkt pr. 250 meter dekker ikke «ethvert punkt innenfor analyseområdet». For å gå fra et punktgrid, til et sammenhengende bilde av tilgjengeligheten, interpoleres verdiene fra punktene til et sammenhengende raster, eller bildefil, som dekker hele analyseområdet. Interpoleringen gjør at alle områder mellom punktene får en verdi som er basert på de nærmeste punktene.

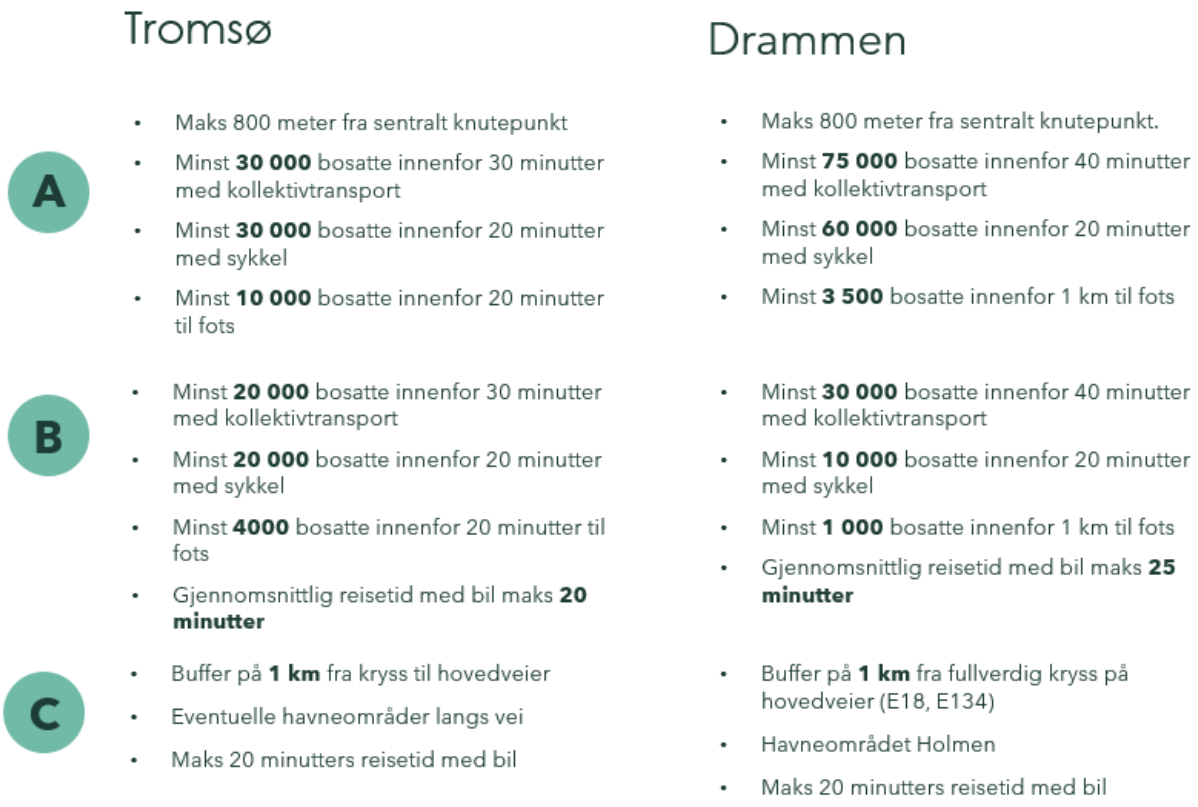
Utarbeidelse av vurderingskriterier

På bakgrunn av gjennomførte tilgjengelighets-kartlegginger kan det settes opp grenseverdier som angir hva som avgrenser A, B og C områdene i det enkelte analyseområdet. A-områdene skal være områdene som er mest tilgjengelig for gående, syklende og kollektivtrafikanter. Hvilke tallstørrelser som skal benyttes for å avgrense A-områder, må avgjøres på bakgrunn av forholdene i det enkelte analyseområdet.

Figur 10 Prinsippfigur for overlay-analyser for kollektiv, sykkel og gange (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

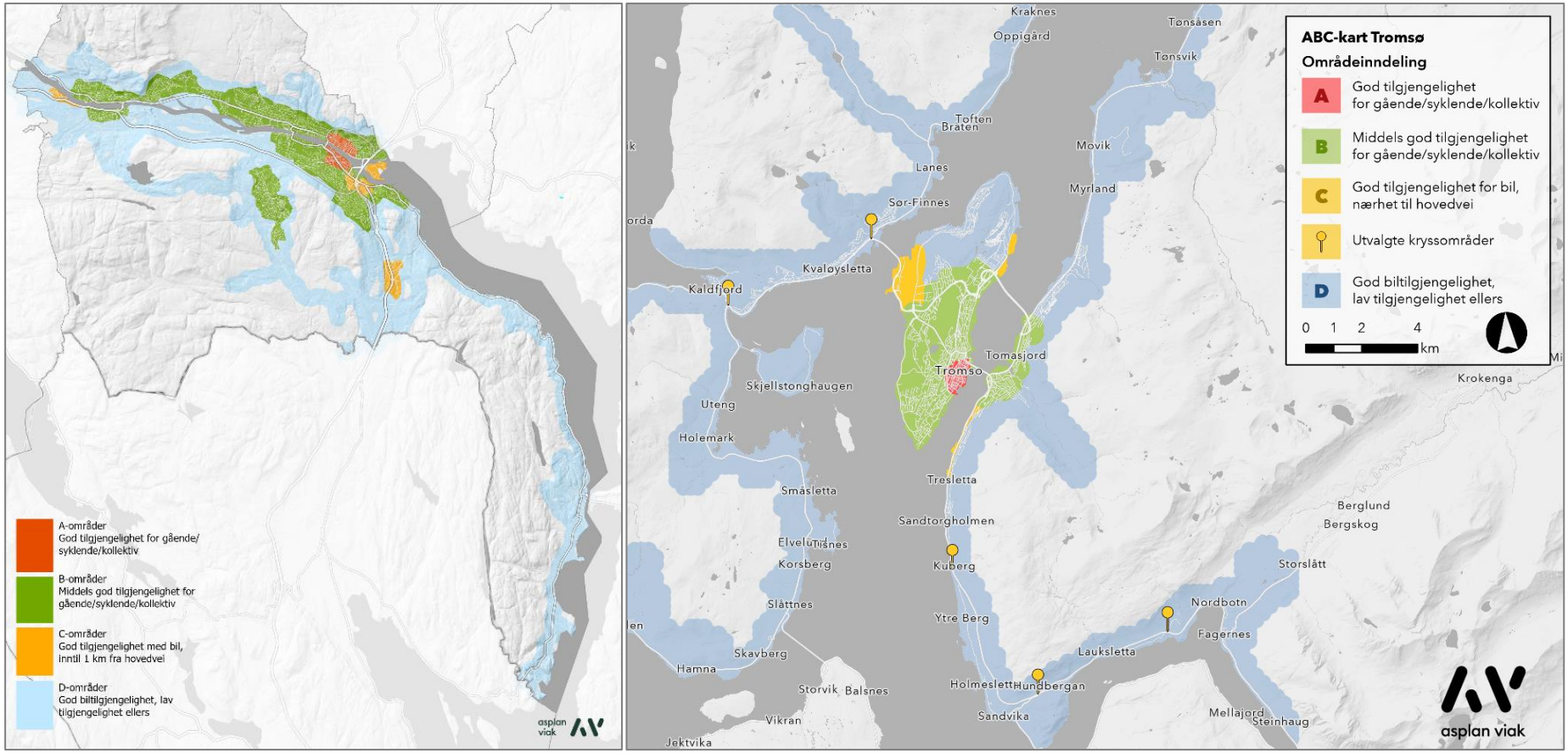
Oversikten nedenfor viser to eksempler, fra Drammen og Tromsø kommuner, på hvordan en slik inndeling kan gjøres. Tromsø og Drammen er av ulik størrelse og har ulike regionale roller. Grenseverdiene som er satt opp er derfor ulike. Likevel er metoden for å gjennomføre de konkrete kartleggingene omtrent lik.

I fylkene Akershus, Buskerud og Østfold varierer størrelsen på kommunene i både areal og antall innbyggere. Derfor vil grenseverdiene og vurderingskriteriene variere med utgangspunkt i området man undersøker.



Figur 11 Eksempel på vurderingskriterier fra Tromsø og Drammen (Asplan Viak, 2023).

Resultat av en ABC-kartlegging



Figur 12 Eksempel på ABC-kart for Drammen kommune (venstre) og Tromsø kommune (høyre) (Asplan Viak, 2022).

4 NÆRMERE OM ABC-PRINSIPPET OG BRUK AV PLANVIRKEMIDLER PÅ KOMMUNALT NIVÅ

Planlegging etter ABC-prinsippet påvirker kommunens langsiktige areal- og lokaliseringspolitikk og retningslinjene bør forankres politisk for å gi ønsket effekt. Måloppnåelse krever langsiktighet og hovedprinsippene bør ligge fast, men med mulighet for at nye kommunestyrer kan vedta mindre justeringer, ikke minst med hensyn til bruk av virkemidler. Endringer i nasjonale forventinger og retningslinjer, regionale planer, samt utviklingstrekk i en kommune, vil også kunne medføre behov for justeringer. Dersom kommunen legger opp til en arealpolitikk som er i strid med føringer i regionale planer eller statlige planretningslinjer kan regionale myndigheter fremme innsigelse.

4.1. ABC-prinsippet i kommunalplanlegging

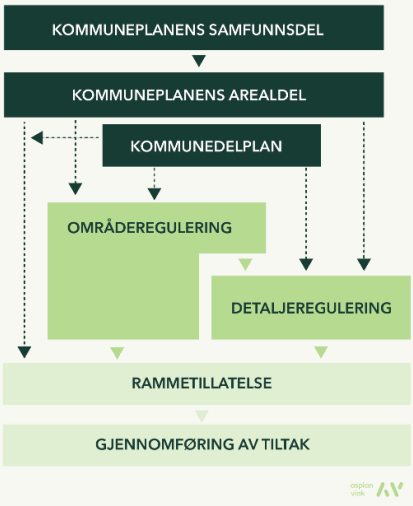
ABC-prinsippet og en ABC-kartlegging er et kunnskapsgrunnlag som kan benyttes i kommuneplanlegging. Det er et kunnskapsgrunnlag som bør brukes sammen med andre hensyn som grunnlag for utvikling av planer, og som grunnlag for vurdering av konsekvenser av arealplaner. Det er likevel den lokaliseringspolitikken kommunestyret ønsker å føre som vil være førende for i hvilken grad prinsippet kommer inn og følges opp i planleggingen.

ABC-prinsippet har i første rekke sin plass i kommunenes overordnede og strategiske planlegging. De viktigste føringene er lagt når lokalisering og omfang av områder for næring og handel er avklart gjennom arealbruk, og fastsatt med rettslig bindende virkning i kommuneplanens arealdel.

Tabell 5 ABC-prinsippet i kommunal planlegging (Asplan Viak, 2023).

ABC-prinsippet i kommunal planlegging

- Samfunnsbehov i endring
- Behovet for regionale perspektiv og løsninger
- Hvordan ivaretas de lange linjene i kommunenes samfunns-, areal- og utbyggingspolitikk
- Samhandling mellom næringsliv og kommune om arealutvikling som følger opp vedtatte samfunnsmål
- Bruk av arealformål og rettslig bindende bestemmelser i arealplaner
- Utbyggingsavtaler og gjennomføring



4.2. Arealstrategier i kommuneplanens samfunnsdel

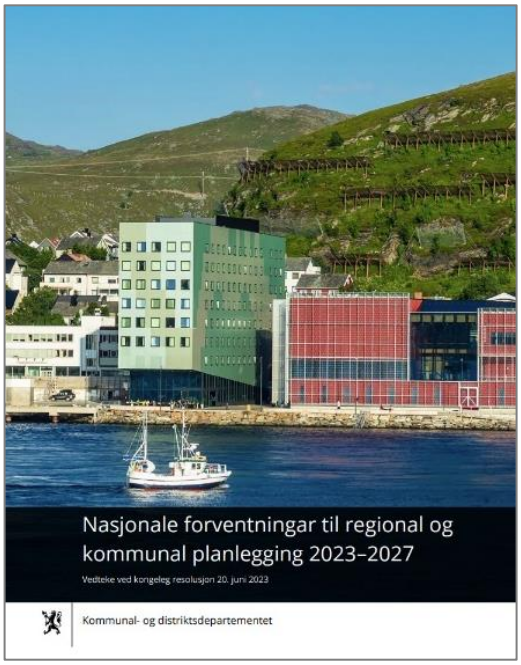
I de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging for 2023-2027 gis det flere føringer som kan relateres til ABC-prinsippet (se pkt. 20, 50, 26, 34). I tillegg ligger det en forventning om at arealstrategier i samfunnsdelen kan være en arena der intensjoner i ABC-prinsippet diskuteres.

20. I byar og tettstader lokaliserer ein bustader, næringsverksemd, arbeidsplassar, handel og tenestetilbod slik at dei bidreg til å styrkje attraktiviteten til stadene og byggjer opp under sentrumsfunksjonane. Sentrumsområda blir utvikla og følgde opp i samarbeid med private aktørar og innbyggjarane.

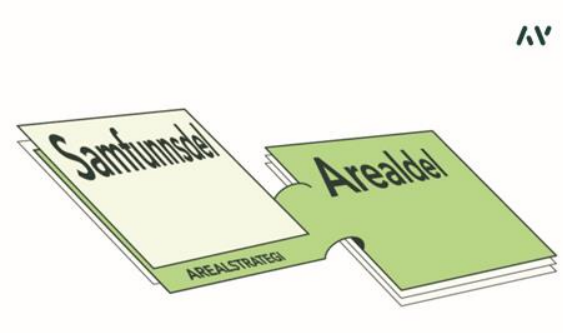
50. Regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og overordna transportløysingar blir fastsette i regionale eller interkommunale areal- og transportplanar. Planane tek omsyn til regionale og lokale føresetnader og utbyggingspress.

26. Sykling og gåing og kollektivtrafikk blir prioriterte i byar og tettstader gjennom planlegging av heilskapleg infrastruktur som er samanhengande, tilgjengeleg, attraktiv og trygg. I arbeidet med byvekstavtalar i dei store byane skal hovudtyngda av vekst i bustader og arbeidsplassar kome i eller i nærleiken av større knutepunkt for å byggje opp under nullvekstmålet, med dei tilpassingar som følgjer av den enkelte avtalen.

34. Det blir lagt til rette for tilstrekkelege næringsareal med minst mogleg negative konsekvensar for klima, miljø og samfunn. Næringsareal blir planlagde med eit regionalt perspektiv, og energibruk, krafttilgang, gjenbruk og meir effektiv utnytting av eksisterande næringsareal og infrastruktur er med i planvurderingane.



Arealstrategier i samfunnsdelen kan stimulere politisk retningsgivning basert på kunnskap og ønsket langsiktig politikk-, og bidra til å se samfunns- og arealutvikling i sammenheng. De vil inngå i samfunnsdelens lange linjer og kunne stå seg over flere kommunestyre-perioder, men kan også vise frampek om at arealpolitikken må legges om for eksempel av hensyn til natur og klima.



Arealstrategier i samfunnsdelen kan også bidra til at revisjonen av arealdelen blir mer strategisk og i mindre grad bygger på arealinnspill fra grunneiere. Gjennom planprogrammet for arealdelen vil arealstrategiene sammen med andre føringer i samfunnsdelen gi et grunnlag for politisk diskusjon, for eksempel gjennom politiske verksted, om hva som skal vektlegges i revisjonen. Det vil si at arealstrategiene fra samfunnsdelen konkretiseres og kompletteres og danner grunnlag for hvilke arealinnspill kommunen åpner for.

I praksis blir arealstrategier i samfunnsdelen brukt med stor fleksibilitet fra verbal omtale og «bestilling» til arealdelen, til prinsipielle kart som viser kommunes hovedgrep i kommunens utbyggingsmønster og vern.

Arealstrategien kan for mange kommuner være et utgangspunkt for å diskutere ABC-prinsippet i forhold til kommunens areal- og lokaliseringspolitikk, og noen kommuner har det også innarbeidet direkte i arealstrategien.

Dersom det vises fysiske avgrensninger som kan kjennes igjen på kart, bør disse ha forankring i vedtatt arealdel. I motsatt fall «forskutterer» samfunnsdelen etterfølgende arealplanprosess. Arealbruk skal fastsettes i arealdelen som blant annet er underlagt bestemmelser om konsekvensutredninger og har andre krav til planbehandlingen. Samfunnsdelen har ikke krav til konsekvensutredning.

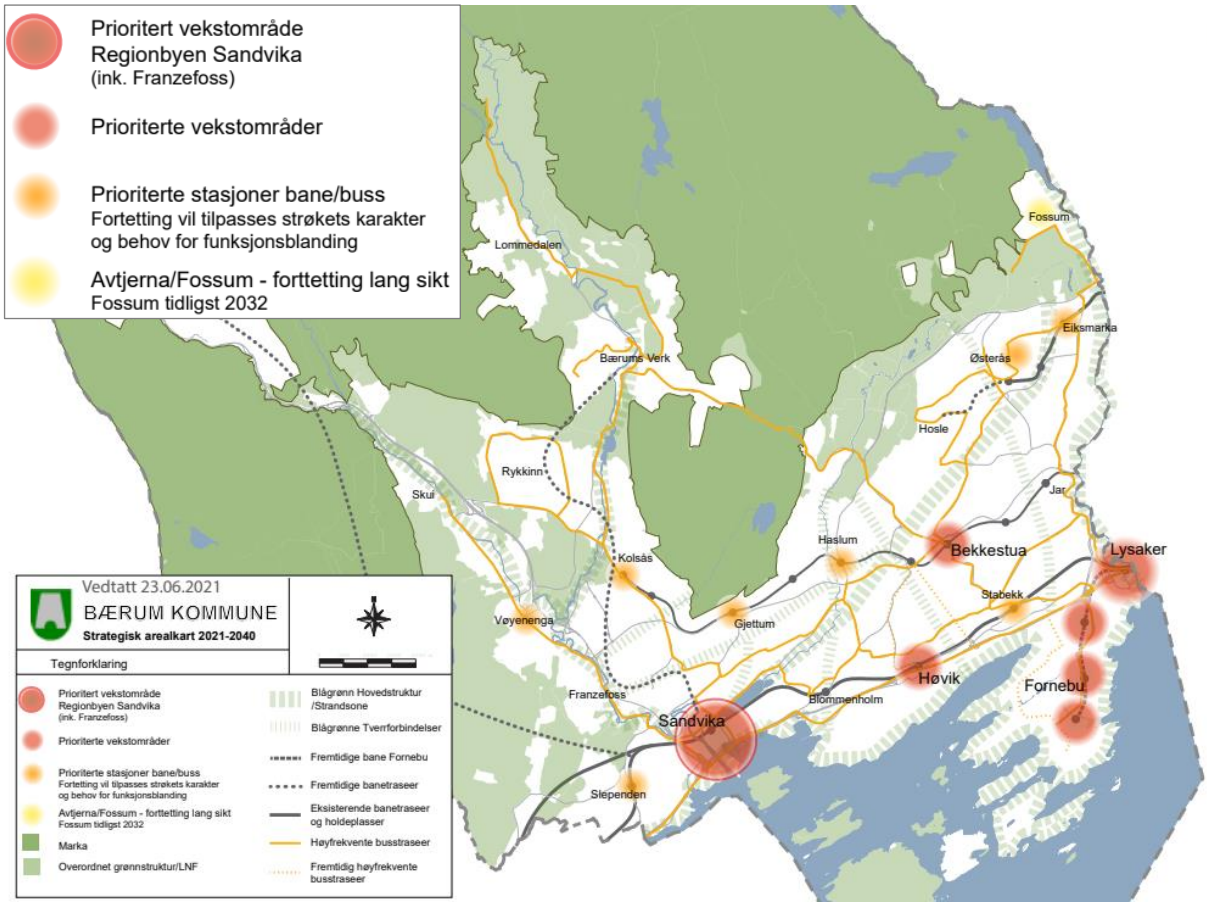
Eksempler på arealstrategier som bygger opp under ABC-prinsippet

AREALSTRATEGI	KILDE
Store nye boligprosjekt, arbeidsplassetableringer med **mange ansatte** og **besøksintensive virksomheter** skal lokaliseres slik at mest mulig av transportbehovet løses med gange-, sykkel og kollektivreiser.	Verdal kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2030.
Arealutvikling i kommunen skal støtte opp under økt bruk av tog som transportmiddel.	
Næringsetableringer skal lokaliseres etter **ABC-prinsippet** (rett virksomhet på rett sted). Virksomheter som vil ha positiv effekt for utvikling av bykjernen skal prioriteres plassert i sentrum. Handel med plasskrevende varer skal lokaliseres i avlastningsområde (..).	
Ivareta og styrke etablerte næringsarealer. Gi forutsigbare rammer for næringsutvikling i knutepunkt, i næringsparker og sikre god adkomst til hovedveinettet E18 og E16. **Arbeidsplass og besøksintensiv virksomhet** skal lokaliseres til kollektivknutepunkter.	Bærum kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2021 – 2040.

Eksempler på arealstrategi som bygger opp under samarbeid og organisering

AREALSTRATEGI	KILDE
Areal- og transportutvikling skal samordnes med nabokommunene for å oppnå bærekraftige og komplette løsninger.	Verdal kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2030.

Eksempel på et arealstrategisk kart



Figur 13 Arealstrategisk kart fra Bærum kommune sin arealstrategi (Bærum kommune, 2021).

4.3. ABC-prinsippet i kommuneplanens arealdel

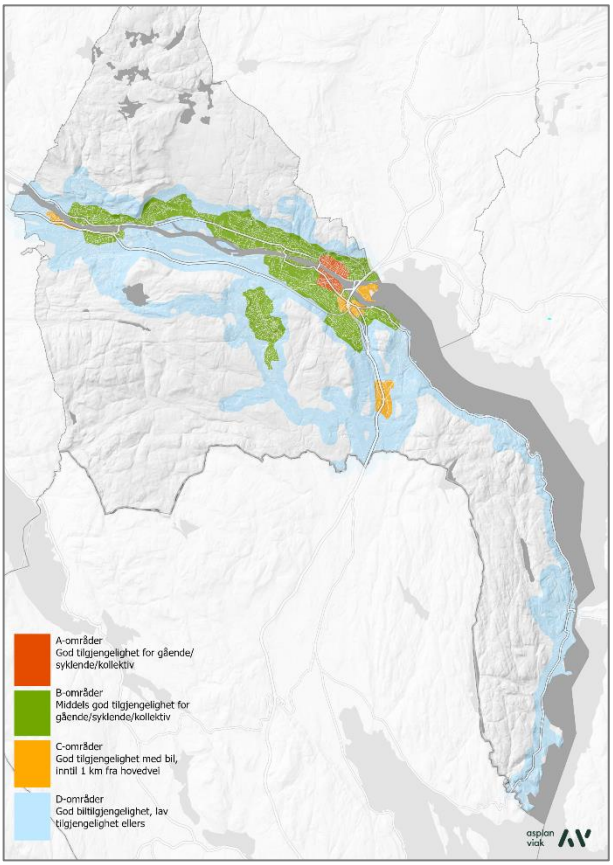
I kommuneplanens arealdel avklares kommunenes utbyggingsmønster, og hovedtrekk i arealbruk, med rettslig bindende virkning. Arealdelen skal bygge på føringer i samfunnsdelen, nasjonale forventninger og retningslinjer, samt regionale føringer som er gitt gjennom regionale planer vedtatt av fylkestinget.

Dersom ABC-prinsippet skal inngå som en del av grunnlaget for kommunens arealpolitikk må det tas inn tidlig i arealplanprosessen. **Planprogrammet** er den mest egnede arenaen for dette. I tillegg kan prinsippet inngå i konsekvensutredningen av arealendringer.

Kommuneplankartet må følge gjeldende arealformål i SOSI-standarden, og kan ikke vise *ABC-områder* direkte. Temakart integrert i planbeskrivelsen kan imidlertid brukes som grunnlag for prioriteringer som utrykkes i kommuneplankartet.

Et **ABC-kart** kan brukes som et temakart tilhørende kommuneplanens arealdel og vil da ha status som *retningslinje* og kan være et godt hjelpemiddel for lokalisering av virksomheter i kommunen. Kommunal og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om Kommuneplanens arealdel. Veilederen kan leses her.

Figur 14 er et eksempel på et ABC-kart som ble utarbeidet for Drammen kommune hvor formålet var å kartlegge kommunens nærings- og arbeidsplasslokaliseringer med fokus på prinsippet om rett virksomhet på rett sted (Asplan Viak, 2022).



Figur 14 ABC-kart for Drammen kommune (Asplan Viak, 2022).

4.4. Begrenset mulighet til å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel

Arealdelen til kommuneplanen er forskrift etter forvaltningsloven. Grunneiere skal ikke varsles direkte, og det er ikke klageadgang på vedtak som det er for reguleringsplan. Arealdelen skal derfor være *overordnet*. Samtidig gir den tydelige føringer for arealbruk når arealer først er lagt ut med rettslig bindende virkning.

Det er begrensede muligheter til å gi bestemmelser til underformålene *forretninger* og *næringsbebyggelse* etter § 11-9 - 11-11 i plan- og bygningsloven. Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt en tolkningsuttalelse om dette på forespørsel fra Statsforvalter i Viken.[7] Dette viser at mange kommuner trolig ikke har gyldige bestemmelser knyttet til disse underformålene, og at de går for langt i detaljeringen.

Departementet legger i sin tolkningsuttalelse vekt på at:

> «(…) Plan- og bygningsloven setter rammene for hva som kan fastsettes med bindende virkning i KPA. Det kan kun gis juridisk bindende bestemmelser dersom disse er hjemlet i pbl. § 11-9 – 11-11, enten generelle bestemmelser eller bestemmelser knyttet til de enkelte arealformålene opplistet i pbl. § 11-7, eventuelt bestemmelser til hensynssoner regulert i pbl. § 11-8.
>
> Lokalisering av handel og definisjon av hva som skal regnes som plasskrevende varer, er ikke klart hjemlet i noen av de nevnte bestemmelsene. Eventuell styring av hvilken type handel som skal etableres hvor, og om forretninger skal tillates på et område eller ikke, må skje gjennom bruk av arealformål med tilhørende underformål. For opplisting av tilgjengelige formål og underformål viser departementet til kart- og planforskriften. Dersom lokalisering og/eller differensiering av varegrupper er omtalt i KPA, vil dette være å anse som retningslinjer og ikke juridisk bindende bestemmelser til kommuneplanen (…)»

[7] § 11-9 - Tolkningsuttalelse - *Detaljeringsgraden i kommuneplanbestemmelser for underformålet forretninger og næringsbebyggelse* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).

Videre pekes det på at:

> «(…) Ved å bruke planbeskrivelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel vil kommunene ha anledning til å gi tydelige signaler og føringer på hvordan et handelsareal er tenkt brukt, herunder om detaljhandel skal kunne etableres og hvordan arealene skal fordeles mellom plasskrevende varegrupper, detaljvarer og annen næringsvirksomhet. Dette vil da igjen gi forutsigbarhet og føringer for etterfølgende reguleringsplaner.
>
> Tilsvarende gjelder for nærmere regulering av type næringsbebyggelse, antall besøkende, antall ansatte og hvor arbeidsplassintensivt virksomheten kan være. Kommunen vil, og må ev. benytte andre virkemidler, som f.eks. vedta bestemmelser om antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy o.l. (…)».

Dette innebærer at i arealdelen blir bruken av arealformål, bestemmelser knyttet til fysisk utvikling (omfang, lokalisering, krav om mobilitetsplan, parkeringsdekning mv), relevante hensynssoner i kombinasjon retningslinjer, samt krav om regulering, være viktige **virkemidler** knyttet til arealdelen. Det samme gjelder gode begrunnelser i planbeskrivelsen som forklarer prioriteringene i planen.

ABC-prinsippet vil være et faglig grunnlag for diskusjoner om by- og tettstedsstruktur og lokalisering av områder til handel, tjenester og kontorarbeidsplasser og næring. ABC-prinsippet er et faglig tungt begrunnet prinsipp som er viktig for forståelsen av konsekvenser av valg.

Tabell 6 og Tabell 7 viser eksempler på bruk av bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel som kan bidra til å bygge opp under ABC-prinsippet.

Tabell 6 Bestemmelser som bygger opp under ABC-prinsippet (Stavanger kommune, 2023).

BESTEMMELSE	KILDE
Det skal utarbeides **mobilitetsplan** ved alle etableringer og bruksendringer for mer enn 50 ansatte, og for byggetiltak større enn 1 000 m² BRA. Bestemmelsen gjelder alle plannivå og søknader om tiltak. Mobilitetsplanen tilpasses det aktuelle plannivået og tilgjengelig kunnskap om utbyggingen, og utarbeides i tråd med kommunens mobilitetsplanveileder.	Stavanger kommune, 2023 Kommuneplanens arealdel 2030 - 2040

Tabell 7 Retningslinjer som bygger opp under ABC-prinsippet (Stavanger kommune, 2023).

RETNINGSLINJE	KILDE
Mobilitetsplanen skal vise hvordan planen eller tiltaket bidrar til å følge opp kommunens arealstrategi, og oppnåelse av målet om aktiv transport og nullvekst i personbiltransporten. Arealer til transport og organiseringen av sykkel- og bilparkering skal konkretiseres ved planlegging og prosjektering.	Stavanger kommune, 2023 Kommuneplanens arealdel 2030 - 2040
Det kan i **områdereguleringer** stilles strengere parkeringskrav, som da gjelder foran kommuneplanens bestemmelser om parkering.	Stavanger kommune, 2023 Kommuneplanens arealdel 2030 - 2040

4.5. Plasskrevende varegrupper

Planlegging etter ABC-prinsippet og intensjonen om lokalisering av rett virksomhet på rett sted, vil bidra til å styrke handels- og servicetilbudet i sentrum av byer og tettsteder, og unngå en utvikling som fører til by- og tettstedsspredning. Prinsippet vil innebære at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet i hovedsak skjer i sentrumsområder av byer og tettsteder. Plasskrevende varegrupper skaper ofte utfordringer fordi de ikke er entydig definert. I tillegg foregår det en løpende bransjeglidning som gjør at aktører som omsetter plasskrevende varegrupper også omsetter andre varegrupper.

I *Oslos kommunedelplan for lokalisering av varehandel og servicefunksjoner (2003)* er begrepet plasskrevende varer definert, mens i *Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus (2018)* har ikke en tilsvarende avgrensning. I begge planer er imidlertid unntaket knyttet til begrepet plasskrevende varer. Det er viktig å skille mellom tiltak der forretnings- eller handelskonseptet i seg selv er plasskrevende, og tiltak ment for handel med varegrupper som er plasskrevende (Asplan Viak, 2022).

I Oslos kommunedelplan er begrepet definert som motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer samt salg fra planteskoler/hagesentre.

Ved departementets godkjenning av regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus i 2020 ble den manglende definisjonen vurdert, og planen godkjent med en definisjon som angitt under.

> «(…) Innvendingene i saken er knyttet til mangel på en entydig definisjon av plasskrevende varer. I Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus omtales biler, landbruksmaskiner, byggevarer, planter/hageartikler som **eksempler** på plasskrevende varegrupper. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus omtaler handel med plasskrevende varer i forbindelse med arealkrevende virksomheter. Dette er virksomheter med stort behov for areal og biltransport, lav tetthet av arbeidsplasser og få kunder/besøk. Her er handelsvirksomheter for plasskrevende varegrupper således en av flere arealkrevende virksomhetstyper (…)»
>
> «(…) Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at Regional plan for handel, service og senterstruktur, slik den er vedtatt av fylkestinget, gir tilstrekkelig styring overfor kommunene når det gjelder lokalisering av virksomheter for salg av plasskrevende varer. Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper (…)».

4.6. ABC-prinsippet på reguleringsnivå

ABC-prinsippet handler om overordnede strategiske grep som må følges opp gjennom regulering. Enten som områderegulering som gir områdeavklaringer eller detaljregulering for gjennomføring av konkrete prosjekt. Reguleringsplan gir mulighet til en målrettet bruk av formål i henhold til kart- og planforskriften og reguleringsbestemmelser etter § 12-7 i plan- og bygningsloven.

Likevel vil det være de strategiske avklaringene i kommuneplanens arealdel som har størst betydning for oppfølging av ABC-prinsippet. Reguleringsplan som ikke er tråd med arealdelen, skal ha *planprogram* og *konsekvensutredning* dersom kommunen velger å fremme den.

Det **kan ikke** gis bestemmelser om bransjeregulering jfr. omtalen i departementets reguleringsplanveileder;

> «(…) Forretninger
> Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt (…)»

Det **kan** på den andre siden gis bestemmelser etter §12-7 nr. 2 for blant å begrense eksternvirkninger av forretninger:

> «(…) Et annet eksempel på bestemmelsens begrensning er at man ikke kan definere nærmere regler om eksempelvis hvilke typer forretning som er tillatt i et sentrumsbygg, ut over at man kan innføre restriksjoner mot kjøpesentre og skille mellom plasskrevende varer og detaljhandel. Derimot kan man stille krav for å begrense eksternvirkningene av forretninger i form av begrensing på størrelsen på parkering, maksimalt bruksareal for å begrense størrelsen på forretningen og lignende. Selv om det ikke er adgang til konkurranse- eller bransjeregulering, kan det i plan settes forbud mot større kjøpesentre, eller at forretningsvirksomheten skal avgrenses til slike tider av døgnet, eller ha en slik karakter at den ikke virker unødig forstyrrende for strøket (…)»

Gjennom **reguleringsplan** kan det sikres at arealbruk i kommuneplanens arealdel, som bygger på ABC-prinsippet, følges opp gjennom:

- Bruk av arealformål på reguleringsnivå
- Utnyttelsesgrad og maksimalt bruksareal
- Parkeringsbestemmelser for bil og sykkel

- Funksjons- og miljøkrav
- Byggetrinn
- Rekkefølgekrav knyttet nødvendig teknisk og grønn infrastruktur

I mange områder er det behov for områdeløsninger som omfatter flere grunneiere og utbyggere. Områdeløsninger gjennom **områderegulering** med detaljreguleringskrav for delområder kan være et egnet plangrep for både å sikre helhetlig kvalitet i utviklingen av området og gjennomføring gjennom bruk av utbyggingsavtaler.

Tabell 8 gir en pekepinn på hvilke arealformålskoder som er aktuelle å bruke for å bygge opp under ulike område- og virksomhetstyper i henhold til ABC-prinsippet.

Tabell 8 Oversikt over arealformålskoder knyttet til næringsformål som benyttes i reguleringsplan (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

FORMÅLSKODE	AREALFORMÅL I KOMMUNEPLAN	RELEVANTE UNDERFORMÅL I REGULERING	OMRÅDETYPE
1130	Sentrumsformål	Forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og bevertning	A-områder
1140	Kjøpesenter	Detaljhandel i bygningsmessige enheter	A-områder
1150	Forretninger	Virksomheter som driver med kjøp og salg av varer	I utgangspunktet A-områder, men omfatter også dagligvare-butikker.
1160	Offentlig eller privat tjenesteyting	Virksomheter som driver med salg av tjenester som hovedvirksomhet. Her inngår underformål barnehage, undervisning, helse-/omsorgsinstitusjon og kulturinstitusjon	A- og B-områder avhengig av lokal eller regional rekkevidde
1170	Fritids- og turistformål	Innebærer næringsmessig utleie. Her inngår underformål som utleiehytter, fornøyelsespark eller temapark, campingplass og leirplass.	A- og B-områder
1300	Næringsbebyggelse	Omfatter kontor, hotell/overnatting og bevertning	A- og B-områder
		Omfatter industri, lager og bensinstasjon/veiserviceanlegg	I hovedsak C-områder
1800	Andre typer bebyggelse og anlegg	Omfatter en rekke anlegg, med hovedvekt på tekniske anlegg og godsterminaler og -lager.	I hovedsak C-områder, men det er samtidig avhengig av virksomhetstype

Arealformålene må sees i sammenheng med bruk av bestemmelser for å sikre hvilken virksomhetstype som kan etablere seg i det aktuelle området. Det gjelder blant annet bruk av bestemmelser for parkering og utnyttelsesgrad.

Eksempel på arealformålskoder i A-, B- og C-områder

Eksemplene er hentet fra kommuneplanens arealdel for Tromsø kommune.

A-område

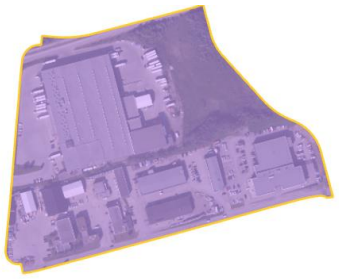
Området har arealformål *1130 Sentrumsformål*. Området er innenfor avgrensningen til **A-område** iht. Tromsø kommunes ABC-kart og viser sentrums-området i Tromsø. Ifølge *veilederen om reguleringsplaner* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022) er sentrumsformål mest aktuelt å bruke i områdereguleringer der det forutsettes oppfølging gjennom detaljreguleringsplan.

B-område

Området har arealformål *1160 Offentlig eller privat tjenesteyting*. Området er innenfor avgrensningen til **B-område** iht. Tromsø kommunes ABC-kart. Området viser Universitetssykehuset i Nord-Norge, samt andre virksomheter innenfor tjenesteyting. Offentlig administrasjon med regional rekkevidde bør iht. ABC-prinsippet lokaliseres i A-områder, men ofte er det ikke tilgjengelige arealer.

C-område

Området har arealformål *1300 Næringsvirksomhet*. Området er innenfor avgrensningen til **C-område** iht. Tromsø kommunes ABC-kart. Innenfor dette området ligger COOP Norge SA sitt hovedlager i Tromsø som er innenfor kategoriene logistikk, transport og produksjon, **ikke** detaljhandel.



LITTERATUR OM ABC-METODEN

Om du vil lese mer om temaet og se på eksempler på bruk av metodikken.

REGIONALE PLANER

Regionale planer som inneholder informasjon om ABC-prinsippet og/eller prinsippet om rett virksomhet på rett sted.

- Regional plan for Haugalandet, 2017
- Regional plan for Jæren og Søre Ryfylke, 2020
- Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028
- Regional plan for arealbruk i Trøndelag 2022-2030

Regionale planer for fylkene Akershus, Buskerud og Østfold før sammenslåing (2020):

- Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus, 2015
- Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035
- Østfold mot 2050, 2018

ANDRE RELEVANTE UTREDNINGER

Rapporter og utredninger som inneholder informasjon om ABC-prinsippet.

- ABC-kartlegging for Tromsø kommune, Asplan Viak, 2022
- Nærings- og arbeidsplasslokalisering i Drammen, Asplan Viak, 2022
- Lokalisering av handel og service, Civitas, 2022
- Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler, Civitas, 2014
- Nærings- og lokaliseringsanalyse for Nedre Glommaregionen, Asplan Viak, 2013
- Rett virksomhet på rett sted, Kathrine Strømmen, 2001

INTERNASJONALE PLANER

Planer som inneholder informasjon om regional utvikling og lokalisering.

- Regional utviklingsplan for Stockholmsregionen 2050, Region Stockholm, 2022
- Fingerplan for Københavnsregionen, Erhvervsstyrelsen, 2019

INTERNASJONALE ARTIKLER

- *Going Dutch? The export of sustainable land-use and transport planning concepts from the Netherlands*, Pojani. D. & Stead. D., 2014

REFERANSELISTE

Viken fylkeskommune (2023). Plangrunnlag for regionale planer.
Plangrunnlag for nye fylker

Statsbygg (2022). Statens lokaler 2022.
Statens lokaler 2022

Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). ADV-veileder 4: Kartlegging av besøk og ansatte.
ADV-veileder 4: Kartlegging av besøk og ansatte

Strømmen, K. (2001). Rett virksomhet på rett sted - om virksomheters transportskapende egenskaper.
Rett virksomhet på rett sted

Stokland, E. (2019). Bibliotekene: Mye mer enn bøker.
Bibliotekene: Mye mer enn bøker

Rogaland fylkeskommune (2020). Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke.
Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke

Kommunal- og distriktsdepartementet (2014). Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.
Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Asplan Viak (2022). ABC-kart Tromsø. Rapport utarbeidet på oppdrag for Tromsø kommune.
ABC-kart Tromsø

Asplan Viak (2022). Nærings- og arbeidsplasslokalisering i Drammen. Rapport utarbeidet på oppdrag for Drammen kommune.
Nærings- og arbeidsplasslokalisering i Drammen

Bærum kommune (2021). Kommuneplanens samfunnsdel
med langsiktig arealstrategi 2021-2040.
Kommuneplanens samfunnsdel

Stavanger kommune (2023). Kommuneplanens arealdel 2023-2040.
Bestemmelser og retningslinjer

Oslo kommune (2003). Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.
Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner

Akershus fylkeskommune (2018). Regional plan for handel, service og senterstruktur.
Regional plan for handel, service og senterstruktur

Asplan Viak (2022). Lokalisering og dimensjonering av handel. Utarbeidet på oppdrag for Oslo kommune og Viken fylkeskommune.
Lokalisering og dimensjonering av handel

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Veileder om reguleringsplan.
Reguleringsplan

Tromsø kommune (2017). Kommuneplanens arealdel 2017-2026.
Kommuneplanens arealdel

asplan viak

Vurdering vs. Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper

Regional plan for areal og mobilitet Østfold

Oppdragsnavn	**Konsekvensutredning av Regional plan for areal og mobilitet for Østfold og overordnet vurdering av tre nye regionale planers samlede virkning på oppnåelse av FNs bærekraftsmål og planetens tålegrense**
Prosjektnr.	**378020804**
Mottaker	**Østfold fylkeskommune**
Dokument type	**Notat**
Versjon	**Opprinnelig**
Dato	**15.1.2026**
Utført av	**Ole Johan Kittilsen**
Kontrollert av	**Anna Moldestad Næss**
Godkjent av	**Thorbjørn Faber Geirbo**

Bakgrunn

Prinsippene i naturmangfoldlovens (NML) §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

Planforslaget

Østfold fylkeskommune har utarbeidet et forslag til regional plan for areal og mobilitet. Planforslaget inneholder retningslinjer, strategier og et handlingsprogram. Det inneholder ikke konkrete arealer for utbygging. Retningslinjene skal følges opp i videre arealplanlegging (kommune- og reguleringsplaner), og strategier og handlingsprogram skal følges opp i fylkeskommunens virksomhet.

Ny plan bygger videre på arealstrategien og senterstrukturen i gjeldende plan. Sentrale grep i ny plan er at langsiktig grense er snevret inn til å kun gjelde arealer i gjeldende kommuneplaner. Resterende framtidige arealer i gjeldende fylkesplan er tatt ut. Videre er de resterende føringene om arealpott tatt ut. Det er en fortsatt streng holdning til spredt utbygging (utbygging utenfor langsiktige grenser). Basert på en differensiering ut ifra sentralitet / vekst er det angitt mål for andelen av befolkningsveksten som skal skje innenfor de langsiktige grensene. Det er gitt strengere føringer knyttet til natur og landbruk. En viktig føring i retningslinjene er at: Omdisponering av myr og andre våtmarksområder skal unngås. Omdisponering av leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper angitt med CR, EN, VU eller NT angitt i rødliste 2025, samt i skog av høy bonitet skal unngås (kan gis unntak for nydyrking av hensyn til beredskap).

Vurdering

Nedenfor følger de aktuelle paragrafene og en tilhørende vurdering.

§ 8.(kunnskapsgrunnlaget)

«Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.»

Det er i planforberedelsene tatt utgangspunkt i kjent kunnskap om arter, naturtyper og økologisk situasjon. Det er utarbeidet regionale temakart for natur som benyttes som grunnlag for oppfølging / saksbehandling, og eventuelle innsigelser i henhold til regionalplanens omtale av temakartene.

Det er utarbeidet konfliktkart for myr, andre naturtyper og arealer med bonitet til grunn for planmaterialet.

I konsekvensutredningen er det sett på utviklingen i arealbruk, tettstedsareal og fysisk nedbygd areal som en indikasjon på press på naturverdiene. Benyttede statistiske kilder:

- Endring i skogs- og myr-areal i perioden (Kilde: SSB-tabell 09594)
- Utviklingen i tettstedsareal (Østfold fylkeskommune, bearbeidet fra SSB-data)
- Utviklingen i næringsareal (Kilde: SSB-tabell 09594)
- Utvikling i areal dekket av bygninger og veibane i perioden (fysisk nedbygd areal) (Kilde: SSB-tabell 10781)
- Arealreserver i gjeldende kommuneplaner (Kilde: SSB-tabell 14352)

I tillegg er det sett på miljøstatus for vannforekomster i aktuelle regionale vannforvaltningsplaner.

På dette plannivået anses kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig. eventuelle mangler I det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, fylles før nye reguleringsplaner kan bli vedtatt. Natur har varierende kartleggingsstatus selv på kommuneplannivå (nivået under regionalplanen). En viktig føring er derfor retningslinjen om kartlegging av natur før det kan tillates utbygging.

§ 9.(føre-var-prinsippet)

«Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.»

Planforslaget inneholder ikke konkrete arealer for utbygging. Men retningslinjer som skal følges opp i videre arealplanlegging (kommuneplan og regulering).

Planforslaget stiller krav til naturkartlegging der det er relevant, før utbygging kan skje.

På bakgrunn av overnevnte kommer ikke Føre-var-prinsippet til anvendelse i denne planfasen.

§ 10.(økosystemtilnærming og samlet belastning)

«En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.»

Planforslaget inneholder føring om utarbeidelse av areal- og/eller naturregnskap på kommuneplannivå. Dette skal i henhold til strategi om arealnøytralitet sikre at nye utbygginger ikke medfører økt samlet belastning på virkige naturverider.

Dette er lagt til grunn for planforslaget med retningslinjer som konkretiserer føringer i statlige planretningslinjer for areal og mobilitet (2024) og klima og energi (2018 / oppdatert 2024).

Omdisponering av myr og andre våtmarksområder skal unngås. Omdisponering av leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper angitt med CR, EN, VU eller NT angitt i rødliste 2025, samt i skog av høy bonitet skal unngås (kan gis unntak for nydyrking av hensyn til beredskap).

For situasjonen i sjø og vassdrag gjelder regionale vannforvaltningsplaner med tiltak for å oppnå god miljøstatus.

§ 11.(kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver)
«Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.»

Det er i handlingsprogrammet lagt opp til et pilotprosjekt for økologisk kompensasjon. Det har blitt vurdert å gi retningslinjer om både arealnøytralitet og økologisk kompensasjon, men det juridiske grunnlaget har blitt vurdert som såpass usikkert at dette er gått bort fra. Prinsippet om at kostandene ved eventuell miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver må følges opp i senere planfaser.

§ 12.(miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)
«For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.»

Det er gitt føring om å ta i bruk eksisterende arealer før ikke-utbygde arealer. Dette er i tråd med etablerte prinsipper om at det beste tiltaket er å unngå å bygge ned natur.

Videre er planen utarbeidet nettopp for å sikre at nye utbyggingsprosjekter ikke ødelegger verdifull natur, og det sikres gjennom senere planfaser at prosjektene tilpasses eksisterende naturverdier og at miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder benyttes. Det skal blant annet som del av handlingsprogram gjennomføres pilotprosjekt for økologisk kompensasjon.

Samlet oppsummering
Planforslaget følger de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12, på det plannivået vi er nå. Føringene fra denne planen må, sammen med gjeldende lovverk i blant annet naturmangfoldloven, følges opp i senere planfaser og i alle byggeprosjekter.

Natur har varierende kartleggingsstatus selv på kommuneplannivå (nivået under regionalplanen). En viktig føring er derfor retningslinjen om kartlegging av natur før det kan tillates utbygging.

Konsekvensutredning av regionalplan for areal og mobilitet Østfold

Strategier og retningslinjer

Oppdragsnavn	**Konsekvensutredning av Regional plan for areal og mobilitet for Østfold og overordnet vurdering av tre nye regionale planers samlede virkning på oppnåelse av FNs bærekraftsmål og planetens tålegrense**
Prosjektnr.	**378020804**
Mottaker	**Østfold fylkeskommune**
Dokument type	**Rapport**
Versjon	**Oppdatert etter ettersyn**
Dato	**15.01.2025**
Utført av	**Ole Johan Kittilsen**
Kontrollert av	**Thorbjørn Faber Geirbo**
Godkjent av	**Lars Syrstad**
Endringer	**Oppdatert i henhold til nye statlige planretningslinjer, og andre endringer etter ettersyn.**

1. Sammendrag

1.1 Hensikt og metode

Dette er en utredning av strategiene i ny regionalplan for areal og mobilitet i Østfold. Det utredes to alternativ:

- 0-alternativet: Arealstrategien i gjeldende fylkesplan for Østfold «Østfold mot 2050». Vi vurderer konsekvensene av at gjeldende plan fortsetter å virke i tida framover. Dette kan også kalles trend-alternativet.
- Planalternativet: Strategiene i ny plan for areal og mobilitet for Østfold: Vi vurderer hvordan planen skiller seg fra gjeldende plan, og kan påvirke utviklingen for de ulike temaene.

For å danne seg et bilde knyttet til utviklingen, har vi også gått tilbake og sett på den historiske utviklingen over tid. Vi har i hovedsak sett på data fra 2018 (vedtaksår for gjeldende plan) og senere. Men i noen tilfeller har det vært aktuelt å gå lengre tilbake. Det presiseres at tilgjengelig statistikk kun benyttes som en indikator. Og at de er en del av grunnlaget for vurderingene sammen med vurderingen av planalternativene og andre utviklingstrekk, herunder befolkningsprognoser.

For å kunne gjøre en konkret vurdering er det virkningene av plangrep / retningslinjer som er vurdert. I tillegg er det vurdert relevante føringer fra handlingsprogrammet. Det gjøres ikke vurdering av konkrete arealbruksendringer, ettersom det ikke legges inn nye arealer for utbygging, og det ikke er en del av oppdraget. Vi bruker begrepet konsekvensvurdering når vi vurderer virkningene av hvert enkelt tema. Samlet utgjør vurderingene en konsekvensutredning av planens strategier og retningslinjer.

1.2 Beskrivelse av planen som utredes

Ny plan bygger videre på arealstrategien og senterstrukturen i gjeldende plan. Sentrale grep i ny plan er at langsiktig grense er snevret inn til å kun gjelde arealer i gjeldende kommuneplaner. Resterende framtidige arealer i gjeldende fylkesplan er tatt ut. Videre er de resterende føringene om arealpott tatt ut. Det er en fortsatt streng holdning til spredt utbygging (utbygging utenfor langsiktige grenser). Basert på en differensiering ut ifra sentralitet / vekst er det angitt mål for andelen av

befolkningsveksten som skal skje innenfor de langsiktige grensene. Det er gitt strengere føringer knyttet til natur og landbruk.

Med hensyn til konsekvensutredningen kan det nevnes følgende tema som ny plan vier mer oppmerksomhet enn tidligere:

- Natur- og klimakrise
- Utvikling av nærmiljø og boområder: Sosial bærekraft
- Arealutvikling: Økt differensiering mellom pressområder og andre områder
- Mobilitet og senter- og mobilitetsstruktur: Deleløsninger og effektiv utnyttelse av dagens infrastruktur
- Utvikling av sentrumsområdene: Grønnstruktur inn i byene.
- Revurdert tilnærming til kartlagte arealer i regional vindkraftplan for Østfold
- Energitilgangen ved planlegging av større utbygginger og lokalisering av energikrevende virksomhet
- Beredskap og klimatilpasning

1.3 Oppsummering konsekvensvurdering

Samlet er konsekvensene av den nye planen positive. For 0-alternativet er samlede konsekvenser også positive, men i begrenset grad. Dersom vi utelukkende ser på de grunnleggende bærekraftshensynene som natur, vann og klima er konsekvensen negativ for 0-alternativet. Det er spesielt konsekvensene for natur som er negative. I planalternativet blir de negative konsekvensene for natur redusert. Det henger sammen med at gjenværende framtidige arealer i fylkesplanen er tatt ut, og at det er gitt føringer om ikke å bygge ned viktig natur som går utover statlige planretningslinjer. Det vil imidlertid fortsatt foregå nedbygging av natur. Samlet virkning blir derfor fortsatt negativ. Det er også stor usikkerhet knyttet til temaet på grunn av varierende kartleggingsstatus. Dette ivaretas imidlertid med et krav i ny plan om kartlegging av natur på kommuneplannivå. For planalternativet blir vurderingen noe forbedret dersom vi legger ekstra vekt på de grunnleggende bærekraftshensynene: Utviklingen for sjø, vassdrag og lokalisering av bolig trekker opp, mens utviklingen for natur og lokalisering av næring trekker ned.

Vår vurdering er at føringene legger til rette for et variert boligtilbud, inkludert rimelige boliger og arbeidsplassutvikling og verdiskaping. Den regionale planen følger opp de statlige planretningslinjene for areal og mobilitet 24.01.2025, samt klima og energi (20.12.2024), og stiller ikke betydelige krav utover disse for bolig eller næring. Det gjelder både utredningskrav, slik som planvask og arealregnskap, og konkrete krav slik som ABC-prinsippet.

Når det gjelder målkonflikter står den generelle konflikten mellom miljømessige og samfunnsmessige virkninger. Mer konkret er det samfunnets behov for arealer til formål som bolig, næring og samferdsel som kommer i konflikt med naturverdier og andre miljøhensyn. Det er spesielt behovet for næringsarealer som kommer i konflikt med miljøhensynene i begge alternativene. I tillegg er det konflikter mellom hovedstruktur for mobilitet (store samferdselsprosjekter), kulturminner og kulturmiljø og landbruk. Retningslinjer i ny plan er imidlertid relativt treffsikre på å dempe målkonfliktene. Strategiene synes også å ha en god avveining mellom regionale hensyn og lokale behov. For eksempel gjelder det føringene om senterstruktur og nedjustert langsiktig grense.

I tabell 1 er konsekvensvurderingene for hvert tema kort oppsummert. Det er også angitt usikkerhet og målkonflikter. Se kapittel 6 for utfyllende vurderinger, og kapittel 8 for en mer utfyllende samlet tabell.

Tabell 1: Oppsummering konsekvensvurderingene med usikkerhet og målkonflikter.

	0-alternativet	**Planalternativet**		
Tema	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**
Natur	Negativ/Stor negativ -1,5	Negativ -1	Stor	Samfunnsutviklingen generelt. Lokalisering av næringsareal spesielt. Godstransport og terminalstruktur
Landbruk	Negativ konsekvens -1	Begrenset negativ -0,5		Hovedstruktur mobilitet. Men det ivaretas gjennom retningslinjer i regionalplanen.
Sjø, vassdrag og strandsone	Begrenset positiv 0,5	Begrenset positiv 0,5		
Kulturminner	Begrenset negativ -0,5	Hverken positiv eller negativ 0	Stor	Utvikling av sentrum, lokalisering av bolig og næring. Men det ivaretas gjennom retningslinjer om kulturhistorisk stedsanalyse.
Friluft, idrett og fysisk aktivitet	Ingen konsekvens av betydning 0	En begrenset positiv konsekvens 0,5		

	0-alternativet	**Planalternativet**		
Tema	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**
Masseforvaltning og geologiske ressurser	Hverken positiv eller negativ 0	Positiv 1	Stor	Naturmangfold
Energi og grønn omlegging	Positiv 1	Positiv til stor positiv 1,5	Stor	Naturmangfold
Regional senterstruktur	Stor positiv 2	Stor positiv 2		
Hovedstruktur for mobilitet	Positiv 1	Positiv 1	Stor	Naturmangfold
Godstransport og terminalstruktur	Begrenset positiv 0,5	Begrenset positiv 0,5	Stor	
Samarbeid	Positiv til stor positiv 1,5	Stor positiv 2		Lokalisering av bolig. Lokalisering av næring.

	0-alternativet	**Planalternativet**		
Tema	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**
Utvikling av sentrumsområdene	Begrenset positiv 0,5	Begrenset positiv 0,5		
Utvikling av nærmiljø og boområder	Samlet en begrenset negativ konsekvens. -0,5	Samlet en begrenset positiv konsekvens 0,5	Stor	
Lokalisering av bolig	Begrenset positiv 0,5	Positiv 1		
Lokalisering av næring	Begrenset negativ konsekvens -1	Begrenset negativ konsekvens -0,5	Stor	Naturmangfold
Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap: Liv og helse	Negativ konsekvens -1	Begrenset negativ konsekvens -0,5		
Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap: Infrastruktur og stabilitet	Negativ konsekvens -1	Begrenset negativ konsekvens -0,5		

	0-alternativet	**Planalternativet**		
Tema	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Konsekvensvurdering** **Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**
Gange og sykkel	Begrenset positiv 0,5	Begrenset positiv 0,5		
Kollektiv og delingsmobilitet	Begrenset positiv 0,5	Begrenset positiv 0,5		
SUM **(ikke vektet)**	2,5	9		
SUM **Samlet vurdering (Vektet for grunnleggende bærekraftshensyn)**	**Begrenset positiv konsekvens** **1,5**	**Positiv konsekvens** **9**		

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	1
1.1	Hensikt og metode	1
1.2	Beskrivelse av planen som utredes	1
1.3	Oppsummering konsekvensvurdering	2
2.	Innledning	10
3.	Regler for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven med forskrift	10
4.	Metode og usikkerhet	11
4.1	Tema	11
4.2	Vekting og poenggivning	11
4.3	Utførelse av vurderingene og usikkerhet	12
5.	Grunnlag	14
5.1	Rapporter og planmateriale	14
5.2	Statistisk grunnlag	14
5.2.1	Befolkningsutvikling tettsted og spredt utbygging	15
5.2.2	Tettstedsareal per innbygger	18
5.2.3	Arealutvikling næring og bolig	18
5.2.4	Fysisk nedbygd areal	19
5.2.5	Arealreserver	21
5.2.6	Skog- og myrareal	21
5.2.7	Dyrka mark	22
5.2.8	Strandsone	23
5.2.9	Friluftsliv / tilgang til grøntområder	24
5.2.10	Kulturminner og kulturmiljø	25
5.2.11	Miljøstatus for vannforekomster	26
5.2.12	Fritidsbebyggelse	27
5.2.13	Energibalanse	28
5.2.14	Detaljvarehandel i tettsted	29
5.2.15	Andelen av ny bebyggelse som er leiligheter	29
5.2.16	Gange- sykkel- og kollektiv	30
5.2.17	Andre nøkkeltall samferdsel	31
5.2.18	Befolkningsprognoser	33
6.	Konsekvensvurdering	34
6.1	Innledning	34
6.2	Overordnet alternativbeskrivelse	35
6.2.1	Alternativ 0: Østfold mot 2050 (2018)	35
6.2.2	Planalternativet: Regional plan for areal og mobilitet for Østfold	35
6.3	Omtale av plangrunnlaget for Viken fra 2023	36
6.4	Naturmangfold	36
6.4.1	0-alternativet	37
6.4.2	Planalternativet	38
6.4.3	Målkonflikter:	39
6.5	Landbruk	39
6.5.1	0-alternativet	40
6.5.2	Planalternativet	40
6.5.3	Målkonflikt	41

6.6	Sjø, vassdrag, strandsone	41
6.6.1	0-alternativet	41
6.6.2	Planalternativet	42
6.7	Kulturminner og kulturmiljø	43
6.7.1	0-alternativet	43
6.7.2	Planalternativet	43
6.7.3	Målkonflikter:	44
6.8	Friluft, idrett, fysisk aktivitet	44
6.8.1	0-alternativet	44
6.8.2	Planalternativet	44
6.9	Masseforvaltning og geologiske ressurser	45
6.9.1	0-alternativet	45
6.9.2	Planalternativet	45
6.9.3	Målkonflikt	45
6.10	Energi og grønn omlegging	45
6.10.1	0-alternativet	46
6.10.2	Planalternativet	46
6.10.3	Målkonflikt	47
6.11	Regional senterstruktur	47
6.11.1	0-alternativet	47
6.11.2	Planalternativet	48
6.12	Hovedstruktur for mobilitet	49
6.12.1	0-alternativet	50
6.12.2	Planalternativet	50
6.13	Godstransport og terminalstruktur	51
6.13.1	0-alternativet	52
6.13.2	Plan-alternativet	52
6.14	Samarbeid	53
6.14.1	0-alternativet	53
6.14.2	Planalternativet	54
6.14.3	Målkonflikter:	55
6.15	Utvikling av sentrumsområder	55
6.15.1	0-alternativet	56
6.15.2	Planalternativet	57
6.16	Utvikling av nærmiljø og boområder	58
6.16.1	0-alternativet	59
6.16.2	Planalternativet	59
6.17	Lokalisering av bolig	60
6.17.1	0-alternativet	61
6.17.2	Planalternativet	61
6.18	Lokalisering av næring	62
6.18.1	0-alternativet	63
6.18.2	Planalternativet	63
6.19	Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap	63
6.19.1	0-alternativet	64
6.19.2	Planalternativet	64
6.20	Gåing, sykling, kollektivtransport og delingsmobilitet	64
6.20.1	0-alternativet	65
6.20.2	Planalternativet	66

7. Oppsummering 68
7.1 Konsekvenser 68
7.2 Målkonflikter 68

2. Innledning

På oppdrag fra Østfold fylkeskommune har Henning Larsen fått i oppgave å konsekvensutrede Regionalplan for areal og mobilitet for Østfold. Arbeidet har foregått parallelt med utarbeidelse av planforslaget, over en seks ukers periode fra midten av oktober til slutten av november 2024.

I tillegg har det blitt foretatt en oppdatering i henhold til oppdaterte plandokumenter etter ettersyn, i de to første ukene i januar 2026.

Parallelt med det opprinnelige utkastet til konsekvensutredningen har Henning Larsen gjort en vurdering av areal- og mobilitetsplanen og to andre nye regionale planers samlede virkninger på FNs bærekraftmål. Dette arbeidet er sammenfattet i en separat rapport.

Oppbygning av dokumentet:

- Kapittel 3: Regler for konsekvensutredning for regional plan med føringer for arealbruk
- Kapittel 4: Metode og usikkerhet
- Kapittel 5: Grunnlagsmateriale: Rapporter og plandokumenter
- Kapittel 6: Grunnlagsmateriale: Statistikk
- Kapittel 6: Konsekvensvurdering for 18 tema
- Kapittel 7: Oppsummering / samlet vurdering av konsekvenser og målkonflikter

3. Regler for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven med forskrift

Plan og bygningslovens § 8-3 «Utarbeiding av regional plan» sier at regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. Det er henvist til § 4-2 andre ledd, som lyder:

«For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.»

Dette er nærmere konkretisert i forskrift om konsekvensutredninger som sier at regionale planer etter plan- og bygningsloven § 8-1 skal konsekvensutredes når de gir rammer for tiltaket etter forskriftens vedlegg 1-2.

- Vedlegg 1 inkluderer blant annet: Større industri-, energi-, avfallsanlegg, infrastruktur, nye bolig eller næringsområder, utvidelser av næring over 15000 m2.
- Vedlegg 2 inkluderer blant annet utvalgte tiltak knyttet til bla. Landbruk, industri, infrastruktur, næring, og annet.

Ettersom regionalplanen for areal og mobilitet legger føringer for arealplanlegging og virksomhet på både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå er det klart at planen må konsekvensutredes.

I henhold til konsekvensutredningsforskriften skal en konsekvensutredning av en regionalplan blant annet inneholde:

- Beslutningsrelevant informasjon og et ikke-teknisk sammendrag (KU-forskriften § 17)
- Redegjørelse for virkningene av planen på et overordnet nivå (KU-forskriften § 18). Dette gjelder så lenge det ikke er foreslått konkrete tiltak.

- Beskrivelse av alternativ (KU-forskriften § 19): Det er et krav at det i konsekvensutredningen skal redegjøres for de alternativene som forslagsstiller har vurdert for å løse og ivareta det konkrete planproblemet eller tiltaket. Forskriften stiller imidlertid ikke krav om at alternativer i betydning alternative løsninger skal utredes fullt ut (jf. regjeringens veileder for konsekvensutredninger punkt 4.6). Det kan da skrives en enklere redegjørelse.
- En beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet) (KU-forskriftens § 20).

Videre gir forskriftens § 21 en liste over faktorer som kan bli påvirket av planer / tiltak, og der vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal vurderes. Det må utføres en helhetlig vurdering av planens virkninger.

Dette er ikke en uttømmende oversikt over aktuelle føringer i lov og forskrift, men gir en oversikt over sentrale føringer.

4. Metode og usikkerhet

Det finnes ikke noen egen nasjonal veileder for konsekvensutredning av regionalplan, men veileder for konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel T-1493, omtaler «Vurdering av virkningene av forslag til strategi for fremtidig arealbruk». Det er en forutsetning for oppdraget at 0-alternativet for konsekvensutredningen skal være arealstrategien i gjeldende fylkesplan. Planalternativet er nye strategier med sentrale retningslinjer.

Ettersom planen ikke legger opp til konkrete nye utbyggingsarealer anses en overordnet redegjørelse som tilstrekkelig i denne planens tilfelle. Jamfør omtalen av KU-forskriftens kapittel 18 ovenfor.

4.1 Tema

Planforslaget er inndelt i fire hovedtema og 18 deltema. Vi har valgt å strukturere utredningen med utgangspunkt i deltemaene. Inndelingen er valgt fordi den anses velegnet for å vurdere konsekvensene av planforslaget, samtidig som målkonflikter mellom tema blir belyst. Et alternativ kunne for eksempel være å ta utgangspunkt i listen i konsekvensutredningsforskriftens § 21. Men temaene i planforslaget er overordnede og rettet mot samfunn og/eller miljø. De er derfor velegnet for både en tematisk og helhetlig vurdering. Ettersom det er noe overlapp mellom begrepsbruk (for eksempel mobilitet), og at lokalisering av arealbruk kan overlappe med tema som natur, jordbruk, friluft mv, har vi måttet være ekstra bevisste på å unngå overlapp. Men denne problemstillingen blir redusert gjennom at vi har avgrenset de aktuelle vurderingene innledningsvis under hvert deltema.

En ulempe ved inndelingen kan være at vurderingen får en viss innebygget skjevhet til fordel for planforslaget vs. 0-alternativet. Samtidig er dette naturlig ettersom vi nå har kunnskap som vi ikke hadde ved forrige rullering, og at hensikten er å redusere negative virkninger for miljø og samfunn. Dette anses derfor ikke som et problem av vesentlig betydning.

4.2 Vekting og poenggivning

Vurderingen av konsekvenser for miljø og samfunn er i vår gjennomgang organisert etter de deltema som den regionale planen er bygd opp av, uten en summering på hovedtema. Det er imidlertid enkelte tema som kan være av større betydning for miljømessig, samfunnsmessig og økonomisk bærekraft enn

andre. Vi har derfor, med utgangspunkt i FNs «bryllupskake-modell», valgt å vekte noen tema høyere (dobbelt) i den samlede vurderingen. Hensikten er å få fram hvordan planen virker på de grunnleggende bærekraftshensynene. I bryllupskake-modellen er følgende tema trukket fram som grunnleggende tema for bærekraft[1]:

- Livet i naturen
- Livet i havet
- Rent vann og sanitærforhold
- Begrensning av klimaendringene.

I vurderingen der vi vekter for bærekraft har vi valgt å gi følgende tema dobbel vekting:

- Naturmangfold
- Tema sjø, vassdrag og strandsone (dekker både Livet i havet, og Rent vann og sanitærforhold)
- Vi har valgt å bruke lokalisering av bolig og næring som indikator for klimautslipp, ettersom de er viktige indikatorer med hensyn til transportgenerering, behov for ny vs. gjenbruk av bebyggelse og arealforbruk. Alle disse forholdene har vesentlig betydning for utslipp. I tillegg vil andre aktuelle temaene i noe større grad være «forstyrret» av andre vurderinger som ikke er relevante for klima.

I den vektede vurderingen er det fortsatt slik at det er vesentlig flere andre tema, enn de temaene som er grunnleggende for bærekraft. Og virkningene for hvert enkelt tema kommer tydelig fram.

Imidlertid inngår det virkninger knyttet til grunnleggende bærekraft også for andre tema (for eksempel tema gods, mobilitetsstruktur som genererer betydelig utslipp knyttet transport og anlegg mv.). En annen innvending kan være at for tema Sjø, vassdrag og strandsone er friluftsliv / allmennhetens tilgjengelighet en viktig del av vurderingen. Fordelen med tilnærmingen er imidlertid at den synliggjør konsekvensene for de sentrale bærekraftstemaene.

For å synliggjøre konsekvensene for teamene på en oversiktlig måte har vi valgt å bruke en fargeinndeling med inspirasjon fra Vegvesenets veileder for konsekvensanalyser V712. Vi har lagt til grunn en fem-deling som gjør at vi kan skille mellom sterkere og svakere virkning i både positiv og negativ retning, samtidig som vi har en kategori for hverken positiv eller negativ konsekvens. Denne er koordinert med en tilsvarende tallfesting (-2, -1, 0, 1, 2) for å hjelpe til med en samlet konsekvensvurdering. Det er også temaer der konsekvensene er vurdert mellom kategoriene og farge og poengsetting er tilpasset deretter.

4.3 Utførelse av vurderingene og usikkerhet

Vi vurderer virkningene av både 0-alternativet (gjeldende plan) og planalternativet:

- I vurderingen av 0-alternativet beskriver vi sannsynlige virkninger av gjeldende arealstrategi. Vi benytter tilgjengelig statistikk / historiske utviklingstrekk, sammen med foreliggende rapporter / materiale inkl. gjeldende arealstrategi til å utlede sannsynlige virkninger av gjeldende plan. Det gjøres basert på kjent informasjon i tråd med KU-forskriftens § 20.
- I vurderingen av planalternativet omtaler vi hvordan de nye strategiske føringene/prioriteringene skiller seg fra de tidligere. Det kan være:
    - Gradsendringer
    - Endringer / forhold som er fjernet, eller nytt.

[1] https://ndla.no/nb/subject:d1fe9d0a-a54d-49db-a4c2-fd5463a7c9e7/topic:a2f5aaa0-ab52-49d5-aabf-e7ffeac47fa2/topic:4e41bc03-7dcf-47f2-9d8a-48fe3280db92/topic:fb036f5c-bbbd-4d47-b053-06eca9b8ae8f/resource:77879626-e923-43ac-81bc-81ef62e4ca3a

Igjen benytter vi tilgjengelig kjent informasjon, men vi må gå lenger i å vurdere sannsynlige virkninger ettersom vi ikke i samme grad har historiske utviklingstrekk å se tilbake på.

I begge tilfeller omtales målkonflikter.

Vi har skrevet en konsekvensvurdering for hvert tema og alternativ, og til slutt en helhetlig vurdering.

Det presiseres at tilgjengelig statistikk benyttes som en indikator, men ikke absolutte resultater. For eksempel: Befolkningsvekst i senterområder / tettsteder er en indikasjon på at flere får muligheten til å gå og sykle i det daglige, fordi flere tjenester / daglige reisemål er i nærområdet. Se for eksempel kartet med andelen reisende som bruker gange-, sykkel-, og kollektiv i henhold til reisevaneundersøkelsen i kartlagte kretser Moss, Fredrikstad og Sarpsborg nedenfor, som dokumenterer dette i en regional sammenheng. Det betyr ikke at alle får en kortere reisevei i det daglige, men i sum reduseres transportbehovet.

Ettersom 0-alternativet er gjeldende plan / arealstrategi gir den historiske utviklingen, sammen med aktuelle prognoser en sannsynlig indikasjon på hva som skjer dersom vi fastholder planen. Det har nå vært to generasjoner av fylkesplanene. Grepene i planen, selv om de har blitt revidert, har derfor fått virke en god stund (fra 2009), og påvirket arealplanleggingen ute i kommunene og dermed også arealutviklingen, selv om betydningen er usikker, noe som også ble framhevet i evalueringen av første generasjon av planen (Multiconsult, 2017). Arealstrategi med langsiktig grense og senterstruktur er blant de sentrale grepene i opprinnelig plan.

Fylkeskommunen har også regionale temakart for utvalgte hensyn knyttet til natur og kultur. Ettersom det ikke er lagt opp til nye arealer som ville vært i strid med regionale eller nasjonale verdier har disse ikke blitt benyttet direkte i vurderingene. Kartene benyttes som underlag for saksbehandling, blant annet innsigelser. Det er naturlig nok overlapp mellom en del av de kartlagte verdiene og tettstedsgrensene. Men det gir ikke nødvendigvis et bilde av konflikt, eller negativ konsekvens.

I tillegg er det sentralt å understreke at det ikke er en direkte sammenheng mellom fylkesplanen og fysisk utvikling. Vi nevner her noen sentrale forhold:

- Føringer i fylkesplanen tas opp i kommuneplanene, som igjen tas opp i reguleringsplaner og deretter søknader eller bare meldinger om tiltak. I alle disse leddene foregår det tilpasninger til det aktuelle nivået, og føringer kan både forsterkes, eller svekkes i denne prosessen.
- Det foregår nødvendigvis også utvikling og utbygging som ikke nødvendigvis er i tråd de strategiske grepene med fylkesplanen: Både mindre tiltak som likevel tillattes, og tiltak / planer som avklares gjennom innsigelser.
- Det er en treghet i systemet med offentlige arealplaner: Forenklet kan en si at grepene i en fylkesplan / regionalplan får effekt først i neste rullering av kommuneplaner, og nye reguleringsplaner. I tillegg gjelder tidligere vedtatte reguleringsplaner og kommuneplaner.
- Andre føringer og krav. For eksempel nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer, endrede lovkrav mv.
- Når vi ser på aktuell statisk for å vurdere effekter av arealstrategier er det også viktig å se på aktuelle endringer / utviklingstrekk i perioden siden gjeldende plangrep ble innført. Den samlede situasjonen er resultat av en historisk utvikling over lengre tid med en lang rekke faktorer.
- Sist, men ikke minst: Tilbud og etterspørsel etter arealer, bebyggelse, infrastruktur og anlegg er i stadig endring. Næringsvirksomheter endrer seg og får nye behov, tilbudet av råstoff og sluttprodukter påvirkes. Kort sagt vil utbygging påvirkes av både markedets tilbud og etterspørsel i tillegg til offentlige arealplaner. Bevaring av arealer / kvaliteter / hensyn er også

et resultat av press på arealene og det offentlige planverket, inkludert lovverk. Nedenfor er omtalt noen viktige trender og hvordan de er vurdert i dette prosjektet:

- Finanskrisen 2008: Gjeldende regionalplan er fra 2018. Vi forutsetter derfor at denne ikke har vesentlig betydning, men vi nevner den fordi førstegenerasjons fylkesplan mot 2050 er fra 2009. Aktuell statistikk er heller ikke benyttet for år så langt tilbake.
- Covid-pandemi i primært 2020 og 2021, sammen med lave renter til slutten av pandemien (2022). Pandemien og lav rente førte bl a til økt etterspørsel etter større boliger utenfor byene i Osloregionen[2].
- Renteøkning og kostnadsøkninger fra 2022 antar vi at slår tidligst inn i aktuell statistikk for nedbygging i 2023. Dette på grunn av treghet i prosessene med plan, byggesøknader og bygging.

Samlet er det en lang rekke usikkerheter i vurderingene, samt flere faktorer enn fylkesplanen som har påvirket arealutviklingen i fylket. Men når det er sagt, ved å være klar over disse hjelper det oss med å si noe om sannsynligheten ved vurderingene.

5. Grunnlag

5.1 Rapporter og planmateriale

I tillegg til statistiske kilder beskrevet i neste kapittel har vi i hovedsak benyttet oss av følgende rapporter / dokumenter som underlag for vurderingene:

- Gjeldende regionalplan / arealstrategi med kart (Østfold fylkeskommune)
- Evaluering av fylkesplan for Østfold – Østfold mot 2050 (Multiconsult, 2017)
- Temaer og strategier i nye regionale planer for Østfold 2024 (Østfold fylkeskommune)
- Vurdering av regionale planer for areal og transport i Viken – Rapport (Henning Larsen, Rambøll, 2022)
- Plangrunnlaget Viken 2023 (Viken fylkeskommune)[3]
- Utkast planforslag regional plan for areal og mobilitet (utkast per november 2024) (Østfold fylkeskommune)
- Planprogram for nye regionale planer i Viken 2021 (Viken fylkeskommune)
- Regional plan for vannforvaltning i de norske delene av vannregion Västerhavet 2022-2027
- Innlandet og Viken vannforvaltningsplan 2022-2027
- Regional kystsoneplan for Østfold
- Regional transportplan for Østfold mot 2050
- Regional plan for kulturminner i Østfold 2010-2022

5.2 Statistisk grunnlag

Nedenfor er vist statistikk som benyttes som et grunnlag for vurderingene i senere kapittel. I konsekvensvurderingene er det under hvert tema vist til hvilken aktuell statistikk som er benyttet. For eksempel er det naturlig under tema mobilitet å se oversikten over andelen gående, syklende og kollektivreisene i sammenheng med befolkningsveksten i de aktuelle områdene.

[2] https://norges-bank.brage.unit.no/norges-bank-xmlui/bitstream/handle/11250/2760506/staff_memo_6_21---boligmarkedet-i-pandemiaret-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[3] Plangrunnlaget fra Viken er et grunnlag for plandokumenter for de tre gjenoppståtte fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. Dette ble laget i påvente av at Viken skulle oppløses. Den nye regionale areal- og mobilitetsplanen tar utgangspunkt i plangrunnlaget, men det er gjort tilpasninger til Østfold.

5.2.1 Befolkningsutvikling tettsted og spredt utbygging

Nedenfor er statistikk for befolkning i tettsted og spredtbygde områder[4] Det er to hovedtendenser som er sentrale å trekke fram i denne sammenheng:

1. Befolkningsveksten i Østfold skjer i hovedsak i tettstedene. Se tabell med prosentvis vekst i tettsteder, spredtbygde områder, og andelen av dagens befolking i tettsted.
2. Befolkningsveksten i tettstedene er også sterkere enn veksten i tettstedsarealet. Det foregår altså en fortetting av tettstedsarealene. Se tabell med oversikt over befolkningstetthet i tettstedene.

Befolkningsveksten i og rundt tettstedene har vært høyere enn den samlede veksten i fylket. Det er altså en nedgang i antall innbyggere som bor i spredtbygde områder. Det betyr ikke at alle spredtbygde områder har nedgang, men samlet er tendensen at tettstedene styrker seg på bekostning av de spredtbygde områdene. Tettsted er et sammenhengende bebygd området hvor det bor minst 200 personer og hvor avstanden mellom hus ikke er mer enn 50 meter (SSB's definisjon). Spredtbygde områder er alle andre områder.

I 2022 var 56 % av all ny bebyggelse (dvs. både bolig og næring) innenfor eksisterende tettsted. Det inkluderer også tidligere bebygd areal som blir bebygd. Denne statistikken sier ikke noe om størrelse eller type bygg.

Aremark er eneste kommune uten tettsted. Kommunen hadde definert tettsted fram til 2016, men dette har siden blitt omdefinert som spredtbygd.

[4] Kilde: Østfold fylkeskommune, befolkning. Ark med data sannsynligvis hentet fra Analyse ABØ. Fra SSB-data. Bearbeidet med PowerBI.

Tabell 2: Andelen av befolkningen bosatt i tettsted

Fylker	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
⊟ Østfold										
Aremark	25,1 %	24,8 %	24,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Fredrikstad	91,9 %	92,5 %	92,4 %	92,8 %	93,1 %	92,5 %	92,7 %	92,8 %	93,1 %	93,3 %
Halden	86,4 %	86,5 %	86,7 %	86,7 %	86,8 %	86,9 %	86,8 %	87,0 %	87,6 %	87,5 %
Hvaler	59,3 %	59,0 %	59,3 %	60,2 %	60,4 %	61,3 %	62,1 %	62,4 %	62,4 %	62,4 %
Indre Østfold	74,3 %	74,7 %	75,9 %	76,5 %	76,8 %	76,7 %	77,6 %	77,7 %	77,4 %	78,2 %
Marker	52,0 %	52,1 %	51,4 %	51,5 %	50,9 %	51,4 %	51,9 %	51,3 %	51,7 %	50,9 %
Moss	95,7 %	95,6 %	95,7 %	95,8 %	95,9 %	96,0 %	96,0 %	96,0 %	96,1 %	96,2 %
Rakkestad	60,2 %	59,7 %	60,6 %	60,6 %	60,9 %	61,4 %	62,0 %	62,1 %	62,3 %	62,7 %
Råde	74,7 %	75,4 %	75,6 %	75,4 %	75,4 %	76,2 %	76,1 %	76,8 %	76,6 %	78,9 %
Sarpsborg	90,6 %	90,6 %	90,7 %	90,7 %	90,9 %	91,0 %	91,0 %	91,0 %	91,2 %	90,9 %
Skiptvet	45,2 %	45,3 %	44,7 %	45,7 %	45,8 %	45,3 %	45,7 %	46,2 %	47,6 %	48,7 %
Våler (Østfold)	61,8 %	62,0 %	64,7 %	65,3 %	66,6 %	67,5 %	68,2 %	68,0 %	68,2 %	68,4 %

Tabell 3: Befolkningsvekst i tettsted

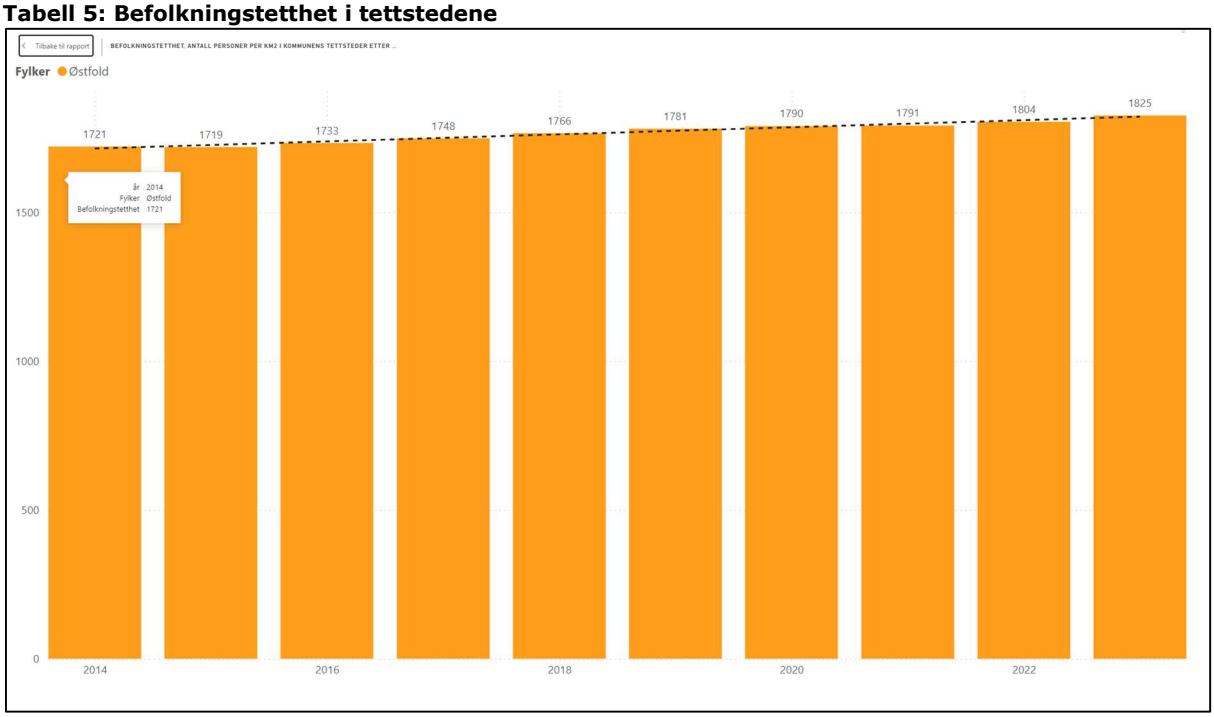
Fylker	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
⊟ Østfold									
Aremark	-1,4 %	-1,1 %	-100,0 %						
Fredrikstad	1,4 %	0,9 %	1,9 %	1,3 %	0,4 %	0,9 %	1,1 %	1,2 %	0,9 %
Halden	0,7 %	1,0 %	0,8 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,2 %	0,9 %	0,8 %
Hvaler	1,5 %	1,3 %	1,6 %	0,9 %	2,8 %	2,8 %	1,2 %	0,9 %	0,5 %
Indre Østfold	1,3 %	2,1 %	1,6 %	0,9 %	0,5 %	2,3 %	1,1 %	0,6 %	2,7 %
Marker	0,6 %	-1,5 %	-0,1 %	-2,0 %	1,8 %	1,0 %	-1,0 %	0,0 %	0,3 %
Moss	1,3 %	1,4 %	1,1 %	1,2 %	0,5 %	0,9 %	0,8 %	1,4 %	2,0 %
Rakkestad	-0,2 %	2,3 %	1,1 %	0,8 %	1,2 %	1,3 %	-0,2 %	1,4 %	1,3 %
Råde	2,3 %	2,4 %	0,3 %	0,9 %	2,2 %	-0,6 %	1,7 %	0,6 %	12,2 %
Sarpsborg	0,3 %	1,0 %	0,9 %	1,0 %	1,0 %	1,3 %	1,0 %	1,7 %	1,2 %
Skiptvet	0,4 %	-1,1 %	3,3 %	1,4 %	-1,9 %	1,1 %	1,7 %	3,5 %	3,4 %
Våler (Østfold)	2,9 %	6,2 %	3,8 %	4,5 %	3,7 %	3,5 %	0,9 %	2,2 %	2,2 %

Tabell 4: Befolkningsvekst i spredtbygde strøk

Tilbake til rapport | ÅRLIG BEFOLKNINGSVEKST I SPREDTBYGDE STRØK AV KOMMUNENE

Fylker	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
⊟ Østfold									
Aremark	0,5 %	0,2 %	31,9 %	-0,1 %	-3,0 %	-2,4 %	0,2 %	-0,8 %	1,1 %
Fredrikstad	-6,0 %	4,6 %	-4,1 %	-2,2 %	9,1 %	-1,2 %	-0,3 %	-2,4 %	-1,8 %
Halden	-0,3 %	-0,2 %	1,4 %	0,0 %	-0,1 %	0,8 %	-1,2 %	-3,7 %	2,1 %
Hvaler	3,2 %	-0,3 %	-1,9 %	0,1 %	-0,9 %	-0,7 %	-0,5 %	1,4 %	0,4 %
Indre Østfold	-1,1 %	-3,7 %	-1,6 %	-0,6 %	1,5 %	-2,9 %	0,3 %	2,1 %	-1,5 %
Marker	0,3 %	1,4 %	-0,7 %	0,6 %	-0,6 %	-0,7 %	1,4 %	-1,3 %	3,2 %
Moss	1,4 %	0,4 %	0,8 %	0,3 %	-2,0 %	-0,7 %	1,2 %	0,7 %	1,5 %
Rakkestad	1,8 %	-1,2 %	1,3 %	-0,5 %	-0,9 %	-1,2 %	-0,7 %	1,0 %	-0,4 %
Råde	-1,0 %	1,3 %	1,7 %	0,5 %	-2,5 %	0,3 %	-2,2 %	1,8 %	-1,4 %
Sarpsborg	-0,0 %	0,6 %	1,1 %	-1,2 %	0,0 %	0,5 %	2,3 %	-0,8 %	5,0 %
Skiptvet	-0,2 %	1,9 %	-1,0 %	1,4 %	0,0 %	-0,5 %	-0,4 %	-1,9 %	-1,1 %
Våler (Østfold)	1,9 %	-5,5 %	1,3 %	-1,1 %	-0,7 %	0,6 %	1,9 %	1,2 %	1,3 %

Tabell 5: Befolkningstetthet i tettstedene



Tabell 6: Befolkningsveksten i Østfold i tettsted og i sum i planperioden (Kilder: SSB-tabell 04681 og 11342):

	Befolkning 2018	Befolkning 2024	Vekst	Vekst per år	Årlig vekst %
Tettsted	253 811	271 469	17 658	2 943	1,2 %
Sum	295 420	312 152	16 732	2 789	0,9 %

Merk at tabellen ikke tar utgangspunkt i tettstedsgrensene fra 2018, men de til en hver tids gjeldende tettstedsgrenser. Det vil si at vekst skjer som utvidelse av tettstedet inngår denne likevel i tettstedet. Dette er slik sett et godt overordnet mål med hensyn til plangrepet langsiktige grenser som er trukket rundt tettstedene.

5.2.2 Tettstedsareal per innbygger

Nedenfor er vist utviklingen i tettstedsareal, befolkning og tettstedsareal per innbygger i perioden. Samlet tettstedsareal er 147,1 km2 hvorav økningen har vært 3,3 km2. Det vil si et årlig snitt på 0,66 km2 = 660 dekar.

Tettstedsarealet per bosatt er blitt redusert med 18,5 m2 fra 566,5 til 548 m2.

Tabell 7: Tettstedsareal (km2) 2018-2023 (Kilde: Østfold fylkeskommune, bearbeidet fra SSB data)

Region	2018	2023	Endring 2018-2023	Årlig snitt
Indre Østfold	24,2	25,0	0,8	0,16
Mosseregionen	29,4	29,9	0,5	0,1
Søndre Østfold	90,1	92,2	2,1	0,42
SUM	**143,8**	**147,1**	**3,3**	**0,66**

Tabell 8: Bosatte 2018-2023(Kilde: Østfold fylkeskommune, bearbeidet fra SSB data)

Region	2018	2023	Endring 2018-2023
Indre Østfold	37 376	40 009	2 633
Mosseregionen	55 922	59 964	4 042
Søndre Østfold	160 513	168 436	7 923
SUM	**253 811**	**268 409**	**14 598**

Tabell 9: Tettstedareal (m2) per bosatt (Kilde: Østfold fylkeskommune, bearbeidet fra SSB data)

Region	Snitt 2018	Snitt 2023	Endring 2018-2023	Endring årlig snitt 2018-2023
Indre Østfold	648,3	624,4	-23,9	-4,8
Mosseregionen	526,3	499,3	-27,0	-5,4
Søndre Østfold	561,3	547,1	-14,2	-2,8
Snitt	**566,4**	**547,9**	**-18,5**	**-3,7**

5.2.3 Arealutvikling næring og bolig

Nedenfor er utviklingen i arealbruk for næring og offentlig og privat tjenesteyting. Tallene gjelder faktisk arealbruk, og ikke planlagt. Arealet er økt med 15 % / 3 600 dekar i perioden. Årlig gjennomsnittlig økning er 600 dekar. Helse og sosial, samt undervisning kommer i tillegg.

Videre er vist utviklingen i areal for bolig. Arealet er økt med 1 % / 730 dekar i perioden. Årlig gjennomsnittlig økning er 122 dekar.

Økningen i næringsareal er altså vesentlig høyere både relativt og absolutt sammenlignet med bolig.

Tabell 10: Utvikling i næringsareal i perioden (Kilde: SSB-tabell 09594)

Kommune	**2018 daa**	**2024 daa**	**Økning daa**	**Økning %**	**Snitt økning per år daa**
K-3101 Halden	2860	2930	70	2	12
K-3103 Moss	3320	4030	710	21	118
K-3105 Sarpsborg	4060	4530	470	12	78
K-3107 Fredrikstad	6000	6430	430	7	72
K-3110 Hvaler	330	340	10	3	2
K-3112 Råde	1190	1350	160	13	27
K-3114 Våler (Østfold)	290	360	70	24	12
K-3116 Skiptvet	190	260	70	37	12
K-3118 Indre Østfold	4100	5380	1280	31	213
K-3120 Rakkestad	1030	1270	240	23	40
K-3122 Marker	450	530	80	18	13
K-3124 Aremark	270	280	10	4	2
SUM	**24090**	**27690**	**3600**	**15**	**600**

Tabell 11: Utviklingen i boligareal i perioden (Kilde: SSB-tabell 09594)

	2018 daa	**2024 daa**	**Endring daa**	**Endring %**	**Snitt økning per år daa**
K-3101 Halden	9500	9680	180	2 %	30
K-3103 Moss	10320	10250	-70	-1 %	-12
K-3105 Sarpsborg	13830	13880	50	0 %	8
K-3107 Fredrikstad	19840	19820	-20	0 %	-3
K-3110 Hvaler	2260	2250	-10	0 %	-2
K-3112 Råde	2650	2610	-40	-2 %	-7
K-3114 Våler (Østfold)	1870	2000	130	7 %	22
K-3116 Skiptvet	1310	1330	20	2 %	3
K-3118 Indre Østfold	13100	13410	310	2 %	52
K-3120 Rakkestad	2910	3000	90	3 %	15
K-3122 Marker	1340	1420	80	6 %	13
K-3124 Aremark	630	640	10	2 %	2
SUM	**79 560**	**80 290**	**730**	**1 %**	**122**

5.2.4 Fysisk nedbygd areal

Det fysisk nedbygde arealet knyttet til bebyggelse har vært økt med ca. 1,2 % årlig i perioden.

For veiareal har veksten vært svært lavt / neglisjerbart på dette nivået.

Tabell 12: Utvikling i areal dekket av bygninger i perioden (fysisk nedbygd areal) (Kilde: SSB-tabell 10781)

Areal dekket av bygninger	

	2018 daa	**2024 daa**	**Endring daa**	**Endring %**	**Endring årlig snitt**	**Årlig endring % fra 2018**
K-3101 Halden	3300	3570	270	8 %	45	
K-3103 Moss	4040	4500	460	11 %	77	
K-3105 Sarpsborg	5320	5630	310	6 %	52	
K-3107 Fredrikstad	7310	7700	390	5 %	65	
K-3110 Hvaler	1080	1120	40	4 %	7	
K-3112 Råde	1160	1240	80	7 %	13	
K-3114 Våler (Østfold)	750	820	70	9 %	12	
K-3116 Skiptvet	570	610	40	7 %	7	
K-3118 Indre Østfold	5320	5750	430	8 %	72	
K-3120 Rakkestad	1550	1660	110	7 %	18	
K-3122 Marker	720	770	50	7 %	8	
K-3124 Aremark	360	370	10	3 %	2	
SUM	**31480**	**33740**	**2260**	**7 %**	**377**	**1,2 %**

Tabell 13: Utvikling areal dekket av veibane i perioden (fysisk nedbygd areal) (Kilde: SSB-tabell 10781)

Areal dekket av vegbane					
K-3101 Halden	**2018 daa**	**2024 daa**	**Endring**	**Endring årlig snitt**	**Endring årlig snitt**
K-3103 Moss	5810	5920	110	2 %	18
K-3105 Sarpsborg	3610	3770	160	4 %	27
K-3107 Fredrikstad	6690	6740	50	1 %	8
K-3110 Hvaler	6520	6590	70	1 %	12
K-3112 Råde	960	980	20	2 %	3
K-3114 Våler (Østfold)	1790	1750	-40	-2 %	-7
K-3116 Skiptvet	1810	1800	-10	-1 %	-2
K-3118 Indre Østfold	1030	1010	-20	-2 %	-3
K-3120 Rakkestad	9370	9190	-180	-2 %	-30
K-3122 Marker	3550	3410	-140	-4 %	-23
K-3124 Aremark	2900	2990	90	3 %	15
SUM	1870	1900	30	2 %	5
	45910	**46050**	**140**	**0 %**	**23**

5.2.5 Arealreserver

Nedenfor er vist arealreserver i gjeldende kommuneplaner (KPA) og hvilke arealbruk de berører. Tallene inkluderer bebyggelse og anleggsformål, boligformål, sentrumsformål og kombinasjonsformål. Tallene inkluderer ikke næring, tjenesteyting, industri eller andre bygge- og anleggsformål.

Arealreserver i kommuneplanen er områder som er avsatt til utbygging, men som ikke er utbygd. Arealer som er uegnet eller uforenelig med bygging er trukket fra. Arealer som ikke framkommer med formål i KPA, men er regulert og tatt inn i KPA med hensynssone er inkludert.

Arealreservene er i sum ca. 16 km2. De berører ca. 2,5 km2 jorbruksareal (fulldyrka jord, overflate dyrka jord og innmarksbeite), og ca. 12 km2 skog. Det er noen andre kategorier som åpen fastmark som ikke er tatt med i tabellen. Derfor er summen noe høyere enn summen av de tre arealkategoriene.

Tabell 14: Arealreserver (dekar) for arealer som inkluderer boligformål, og berørt jordbruk- og skogsareal (Kilde: SSB-tabell 14352).

	SUM	Jordbruk	Åpen myr	Skog
K-3101 Halden	1 707	153	1	1 421
K-3103 Moss	1 060	166	-	755
K-3105 Sarpsborg	2 616	417	11	1 842
K-3107 Fredrikstad	2 638	481	5	1 746
K-3110 Hvaler	799	70	-	426
K-3112 Råde	316	10	-	294
K-3114 Våler (Østfold)	563	50	4	485
K-3116 Skiptvet	597	22	-	569
K-3118 Indre Østfold	4 481	830	14	3 384
K-3120 Rakkestad	236	128	-	82
K-3122 Marker	535	118	1	397
K-3124 Aremark	656	110	-	498
	16 204	**2 555**	**36**	**11 899**

5.2.6 Skog- og myrareal

Nedenfor er vist utviklingen i skog- og myrareal i planperioden. Skogsareal er økt med 23 km2 / 1 %. For myr er arealet redusert med 18,6 km2 / 25 %. Merk at tabellene har en usikkerhet knyttet til presisjon. Se fotnote til tabellene.

Tabell 15: Skogsareal og endring i perioden (Kilde: SSB-tabell 09594[5])

	2018 km2	2024 km2	Endring km2	Endring %	Snitt endring per år km2
K-3101 Halden	474	480	7	1 %	1,1
K-3103 Moss	61	60	-1	-1 %	-0,1
K-3105 Sarpsborg	240	241	1	1 %	0,2
K-3107 Fredrikstad	137	139	3	2 %	0,4

[5] For tabell 09594 skriver SSB i omtalen tabellen at den ikke bør benyttes til å sammenligne år på grunn av bedret presisjon. For landbruk har for eksempel drivhus blitt tatt ut av statistikken. For landbruk benytter vi dels derfor en annen kilde. For vårt bruk for øvrig vurderer vi imidlertid at tabellen er relevant ettersom vi bruker tabellen til en indikasjon på utvikling over tid, og at den suppleres med andre vurderinger. Utviklingen for myrareal synes jevn i perioden / mellom årgangene. For sikkerhets skyld omtaler vi resultatene fra tabellen med større usikkerhet enn ellers i vurderingene.

K-3110 Hvaler	32	34	2	6 %	0,3
K-3112 Råde	53	54	0	1 %	0,1
K-3114 Våler (Østfold)	191	192	1	0 %	0,1
K-3116 Skiptvet	54	54	0	0 %	0,0
K-3118 Indre Østfold	450	450	0	0 %	0,0
K-3120 Rakkestad	280	283	3	1 %	0,5
K-3122 Marker	301	304	3	1 %	0,6
K-3124 Aremark	242	245	4	1 %	0,6
SUM	**2 513**	**2 536**	**23**	**1 %**	**3,9**

Tabell 16: Myrareal og endring i perioden (Kilde: SSB-tabell 09594).

	2018	**2024**	**Endring km2**	**Endring %**	**Snitt endring per år km2**
K-3101 Halden	21,24	16,24	-5	-24 %	-0,83
K-3103 Moss	0,26	0,2	-0,06	-23 %	-0,01
K-3105 Sarpsborg	2,56	1,68	-0,88	-34 %	-0,15
K-3107 Fredrikstad	0,37	0,17	-0,2	-54 %	-0,03
K-3110 Hvaler	0,18	0,16	-0,02	-11 %	0,00
K-3112 Råde	0,53	0,41	-0,12	-23 %	-0,02
K-3114 Våler (Østfold)	2,27	1,59	-0,68	-30 %	-0,11
K-3116 Skiptvet	0,31	0,19	-0,12	-39 %	-0,02
K-3118 Indre Østfold	9,71	7,41	-2,3	-24 %	-0,38
K-3120 Rakkestad	10,87	7,88	-2,99	-28 %	-0,50
K-3122 Marker	14,26	11,17	-3,09	-22 %	-0,52
K-3124 Aremark	10,63	7,46	-3,17	-30 %	-0,53
SUM	**73,19**	**54,56**	**-18,63**	**-25 %**	**-3,11**

5.2.7 Dyrka mark

Nedenfor er vist utviklingen i omdisponering av dyrka og dyrkbar mark. Det er inkludert omdisponering til alle formå, og omdisponering både etter jordloven og plan- og bygningsloven. Statistikken er mangelfull for 2018 og 2019, men vi har tall fra 2020. I denne perioden er årlig gjennomsnittlig omdisponering i fylket 187 dekar.

Tabell 17: Omdisponering av dyrka og dyrkbar mark (Kilde: SSB-tabell 11776)

	2020	2021	2022	2023	SUM	**Årlig snitt**
3001 Halden	0	2	1	2	5	**1,3**
3002 Moss	5,7	9,6	9,5	13,3	38,1	**9,5**
3003 Sarpsborg	2,1	76,7	15,5	94,5	188,8	**47,2**
3004 Fredrikstad	2,7	1	31,5	51,9	87,1	**21,8**
3011 Hvaler	0	0	0	0	0	**0,0**
3012 Aremark	0	2	3,4	0	5,4	**1,4**
3013 Marker	0,3	0	0	0	0,3	**0,1**
3014 Indre Østfold	63,9	53,5	167,3	117,3	402	**100,5**

3015 Skiptvet	9	0,6	0	0	9,6	**2,4**
3016 Rakkestad	0	0	0	0	0	**0,0**
3017 Råde	6	0	1,1	4,1	11,2	**2,8**
3018 Våler (Viken)	0	0	0	0,4	0,4	**0,1**
SUM	**89,7**	**145,4**	**229,3**	**283,5**	**747,9**	**187,0**

5.2.8 Strandsone

Nedenfor er vist utviklingen i potensielt tilgjengelig strandsoneareal i aktuelle kommuner i perioden. areal som ikke er bygningsnært, det vi si nærmere enn 50 meter fra nærmeste bygg. ikke dyrket mark, eller beslaglagt vei eller jernbaneareal.

Arealet er redusert med 2,2 % / 496 dekar i sum. I underkant av 0,5 % / 100 dekar årlig i snitt.

Tabell 18: Potensielt tilgjengelig strandsoneareal (Kilde: SSB-tabell 08917)

Potensielt tilgjengelig strandsoneareal på fastlandet inkludert øyer med fastlandsforbindelse							
		2019 daa	**2024 daa**	**2019 daa sum**	**2024 daa sum**	**Endring daa**	**Endring %**
3101 Halden	Liten helling (<3)	520	496				
	Noe helling (3-10)	673	657				
	Stor helling (10-25)	1192	1176	2385	2329	-56	-2,3 %
3103 Moss	Liten helling (<3)	687	649				
	Noe helling (3-10)	1231	1170				
	Stor helling (10-25)	1026	1008	2944	2827	-117	-4,0 %
3105 Sarpsborg	Liten helling (<3)	477	473				
	Noe helling (3-10)	594	574				
	Stor helling (10-25)	491	481	1562	1528	-34	-2,2 %
3107 Fredrikstad	Liten helling (<3)	2191	2082				
	Noe helling (3-10)	3029	2953				
	Stor helling (10-25)	2067	2035	7287	7070	-217	-3,0 %
3110 Hvaler	Liten helling (<3)	1504	1497				
	Noe helling (3-10)	3485	3454				

	Stor helling (10-25)	2387	2358	7376	7309	-67	-0,9 %
3112 Råde	Liten helling (<3)	398	396				
	Noe helling (3-10)	441	439				
	Stor helling (10-25)	82	81	921	916	-5	-0,5 %
SUM		**22475**	**21979**	**22475**	**21979**	**496**	**2,2 %**

Veldig bratte arealer (helling over 25) er ikke inkludert. Det er ikke angitt i SSB om det gjelder grader eller prosent. Uansett vil disse i praksis være vanskelig tilgjengelige.

5.2.9 Friluftsliv / tilgang til grøntområder

Tilgangen til grøntarealer er viktig for livskvalitet. Tilgang til lekeområder er spesielt viktig i ung alder.

Statistikken tallfester tilgangen til friarealer av ulike størrelser for bosatte i tettsteder. Den viser andelen bosatte med tilgang til rekreasjonsareal og nærturterreng, etter aldersgruppe.

Følgende arealer inngår i leke- og rekreasjonsareal og nærturterreng (faktisk arealbruk i henhold til SSB-kart):

- Skog, åpen fastmark, våtmark, bart fjell, grus- og blokkmark, park- og idrettsområder jf. SSBs standard for klassifisering av arealer til statistikkformål.
- Innsjøer og tjern som er mindre enn 1 dekar inngår også.

Nærturterreng er slike arealer over 200 daa.

Veier med ÅDT over 3000 og over 30 km/t fartsgrense anses som en barriere for rekreasjonsareal. For nærturterreng er barriere satt litt høyere. I tillegg er bane og en del andre tiltak å anse som barriere. Fullstendig beskrivelse av statistikken:
https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/rekreasjonsareal-og-naerturterreng

Det er en lang rekke tettsteder i Østfold (ca. 100). Nedenfor er gjort et utvalg fra de aktuelle kommunene. I utvalget er det en i rekke av tettstedene en økning i andelen personer under 20 år som har trygg tilgang på rekreasjonsareal. For tilgangen til større områder (nærturterreng) er trenden motsatt. Både Halden og Fredrikstad / Sarpsborg har positiv vekst i tilgang til begge typer grøntområder. Tilgangen til nærturterreng er nesten borte. Det kan være på grunn av nedbygging eller utbygging av samferdselsareal.

Tabell 19: Trygg tilgang til potensielle rekreasjonsområder og nærturterreng. Utvalgte tettsteder. Personer under 20 år. (Kilde: SSB-tabell 09580)

	Andel med trygg tilgang til rekreasjonsareal %			**Andel med trygg tilgang til nærturterreng %**		
	2018	**2022**	**Endring**	**2018**	**2022**	**Endring**
0001 Halden	43	48	5	52	56	4
0022 Fredrikstad/Sarpsborg	54	57	3	32	34	2
0031 Moss	39	59	20	42	36	-6

0041 Skjærhalden	89	82	-7	98	93	-5
0081 Ørje	67	65	-2	82	77	-5
0111 Askim	55	55	0	37	29	-8
0121 Mysen	49	51	2	72	74	2
0131 Skiptvet	68	67	-1	80	73	-7
0141 Rakkestad	41	46	5	14	14	0
0193 Karlshus	50	50	0	16	14	-2
0201 Halmstad	32	44	12	44	1	-43
0211 Kirkebygden	55	61	6	78	74	-4

5.2.10 Kulturminner og kulturmiljø

Nedenfor er vist tre utvalgte tabeller for utviklingen i antallet bygge- og plansaker knyttet til kulturminner. Vi har valgt å se på antallet saker framfor innvilgede søknader, for å få en indikasjon på utviklingen i presset på verdiene.

På grunn av sammenslåingen av fylkene har vi vist tall tilbake til 2015 for å si noe om utviklingen både i Østfold fylkeskommune, og tiden som del av Viken fylkeskommune. Tallene for Viken inkluderer også Buskerud og Akershus, og beskriver derfor en generell tendens for regionen, ikke bare Østfold.

Antallet saker over tid virker i hovedsak å være relativt stabilt, men det er noen topper / betydelig variasjon mellom årene. For eksempel antallet saker ift. automatisk fredede kulturminner i Viken i 2021.

Tabell 20: Mottatte saker i alt om offentlige og større private tiltak ift automatisk freda kulturminner (antall) (Kilde: SSB-tabell 12703 / KOSTRA)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**SUM**	**Snitt**
0100 Østfold fylkeskommune	335	291	348	284	267	.	.	.	.	**1525**	**305**
3000 Viken fylkeskommune	.	.	.	.	.	1992	2916	1938	1949	**8795**	**2199**

Tabell 21: Bygge- og rivesaker i alt i områder med bevaringsstatus, som kulturminneforvaltningen har gitt uttalelse til (antall) (Kilde: SSB-tabell 12703 / KOSTRA)

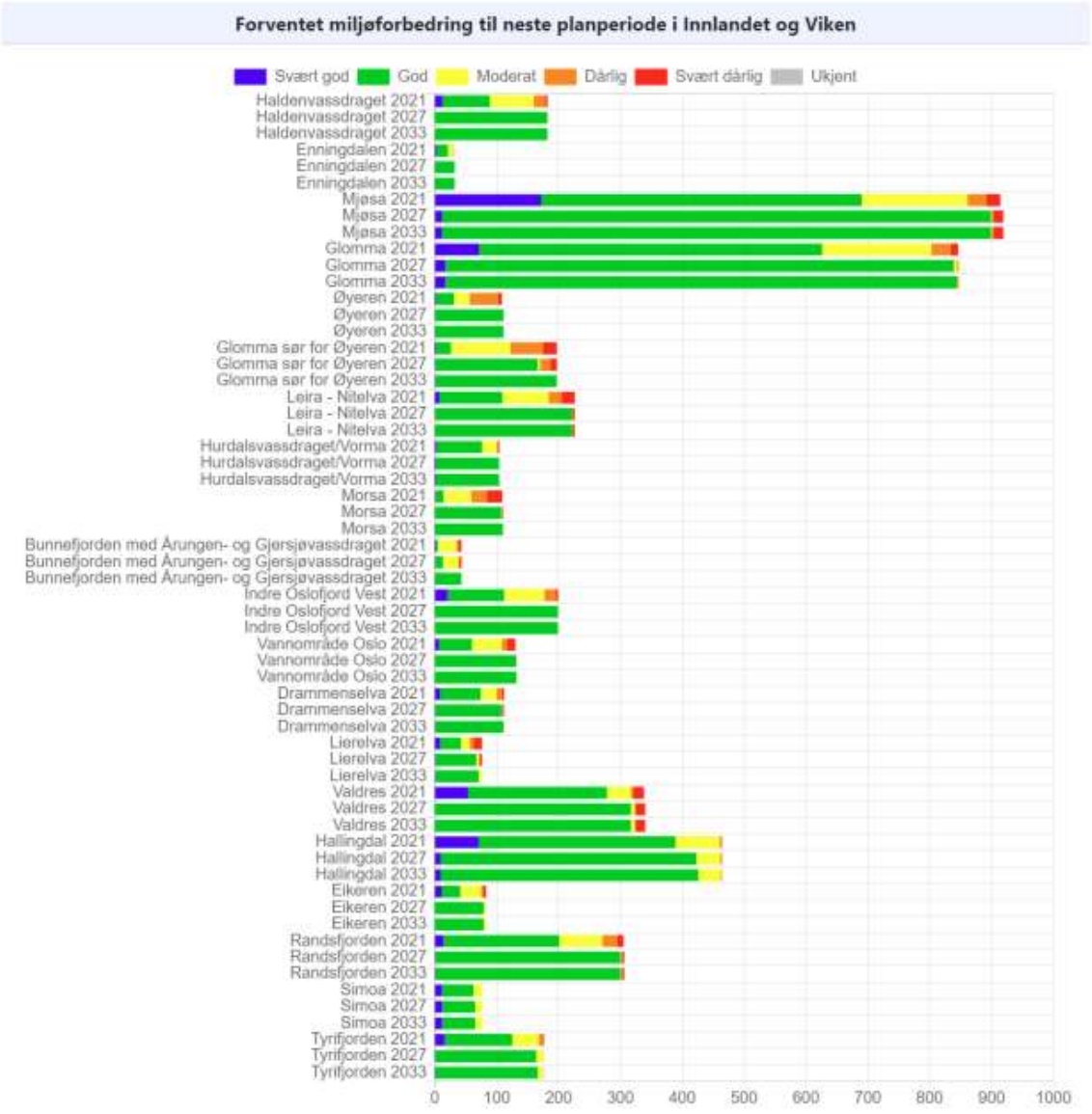
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**SUM**	**Årlig snitt**
0100 Østfold fylkeskommune	164	141	149	170	..	.	.	.	.	**624**	**156**
3000 Viken fylkeskommune	.	.	.	.	.	195	277	235	225	**932**	**233**

Tabell 22: Behandlede dispensesjonssøknader fra fredningsvedtak i medhold av kulturminneloven §§ 15a, 19 og 20 i alt (antall)

0100 Østfold fylkeskommune	31	49	21	34	..	.	.	.	.	**135**	**34**
3000 Viken fylkeskommune	.	.	.	.	.	61	109	126	68	**364**	**91**

5.2.11 Miljøstatus for vannforekomster

I figurene nedenfor er vist forventet miljøforbedring til neste planperiode for vannforekomster i Viken m.m, herunder Østfold. Situasjonen i 2027 legger til grunn en realistisk status gitt gjennomføring av planlagte tiltak i tiltaksprogram.



Figur 12. Planlagt miljøforbedring i vannregionen og vannområdene som følge av denne vannforvaltningsplanen. Kilde: Vann-Nett 17.09.2020. Oppdatert figur kan finnes i Vann-Nett

Figur 1: Status og planlagt miljøforbedring i vannforvaltningsplanen for Innlandet og Viken vannregion (s. 53)

Figur 11. Forventet miljøforbedring i vannregionen og vannområdene som følge av denne vannforvaltningsplanen. Raden 2021 viser dagens tilstand. Kilde: Vann-Nett 26.10.2021

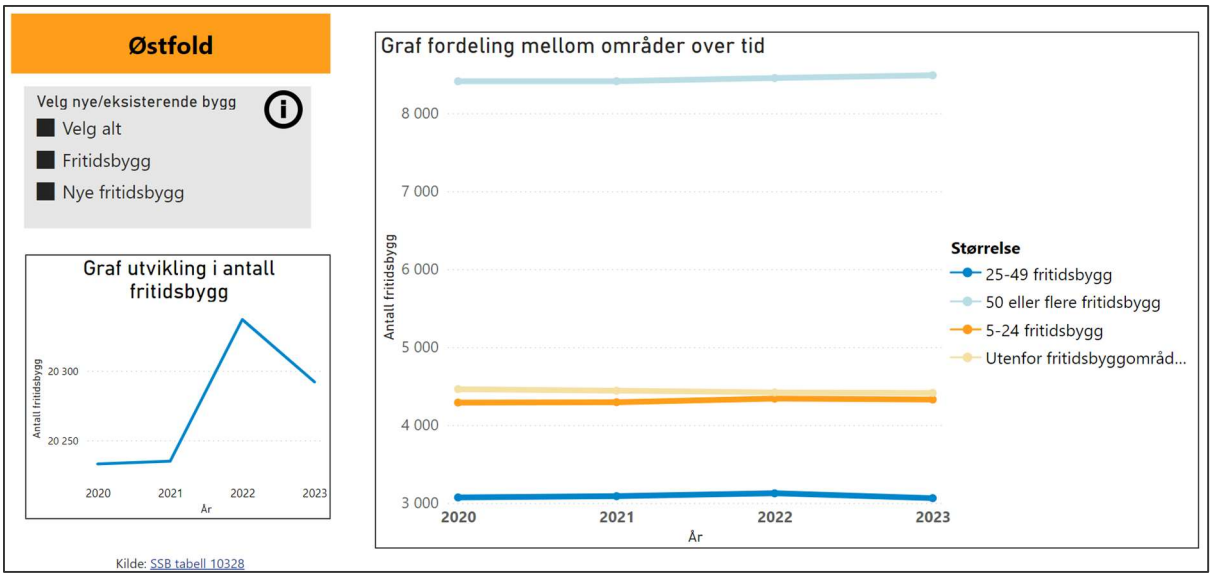
Figur 2: Status og planlagt miljøforbedring i vannforvaltningsplanen for Västerhavet, norsk del

For de østlige delene av Oslofjorden er økologisk tilstand vurdert som moderat, mens kjemisk tilstand er dårlig (se vannett.no). Regjeringens tiltaksplan for Oslofjorden har som mål at fjorden skal oppnå god miljøtilstand. Økologisk tilstand sier noe om mulighetene for å opprettholde gode og velfungerende økosystemer, og deles inn i fem tilstandsklasser fra svært god til svært dårlig. Kjemisk tilstand baseres på tilstedeværelse av gitte miljøgifter, og er enten god eller dårlig.

5.2.12 Fritidsbebyggelse

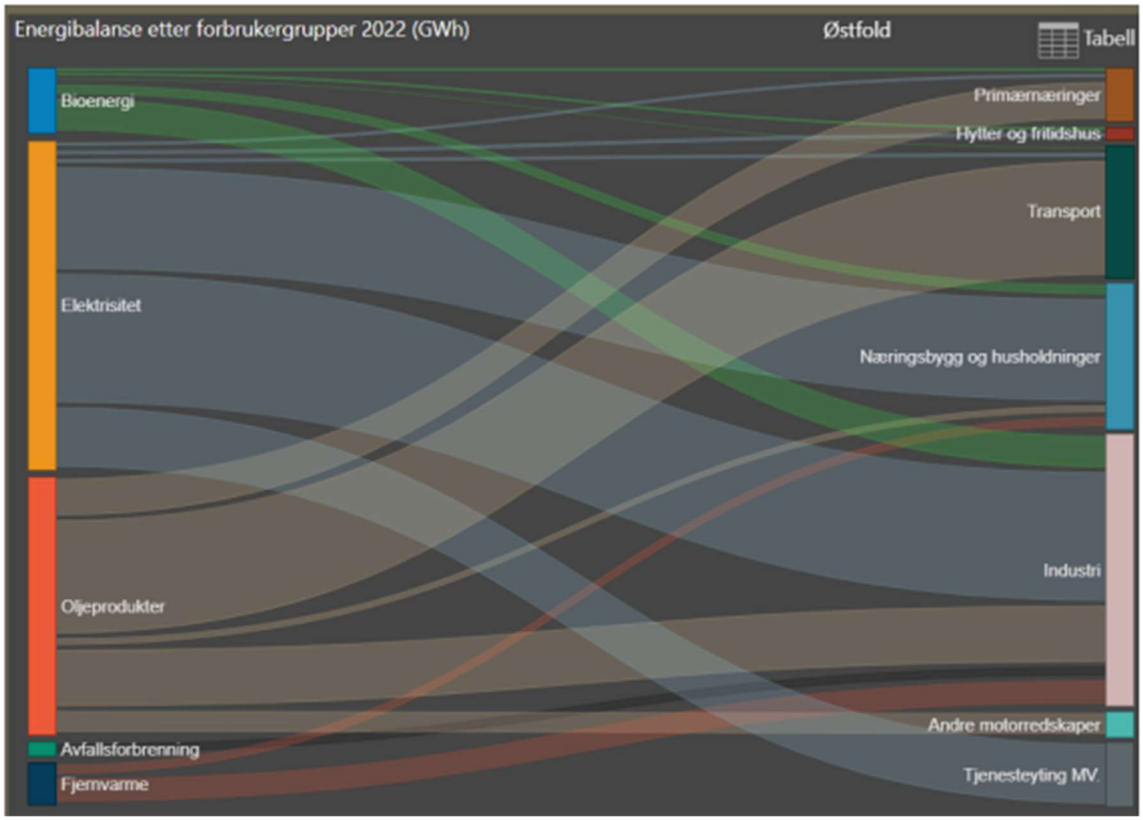
I figuren under er vist utviklingen i antall fritidsbygg sortert ut ifra type område (utenfor fritidsbyggområde, eller i områder med varierende antall bygg. Det er en svak økning i antallet hytter i områder med 50 eller flere bygg.

Ihht. nærmere omtale fra fylkeskommunens grunnlagsmateriale er det også antallet hytter i regulerte felt som øker. Pr 2023 ligger de største områdene for fritidsbebyggelse (50 bygg samlet) i kystkommunene.
Størst andel spredte hytter i Marker, Rakkestad, Aremark og Våler.



Figur 3: Antall fritidsbygg per områdetype (Kilde: Østfold fylkeskommune)

5.2.13 Energibalanse



Figur 4: viser energibalanse mellom bioenergi, elektrisitet, oljeprodukter, avfallsforbrenning og fjernvarme fordelt på ulike forbrukergrupper 2022 (GWh)

5.2.14 Detaljvarehandel i tettsted

Nedenfor er statistikk for andelen av omsetningen i detaljvarehandel som foregår innenfor tettsted. Justeringer i metode og datagrunnlag gjør at det er brudd i serien fra før 2019.

Andelen av omsetningen som foregår i tettstedene er svært høy, men det er en liten fallende tendens i de fleste kommunene.

I linjer med kolon mangler tall.

Tabell 23: Utvikling i andelen av detaljvarehandelen som foregår i tettsted (Kilde: SSB-tabell 09657)

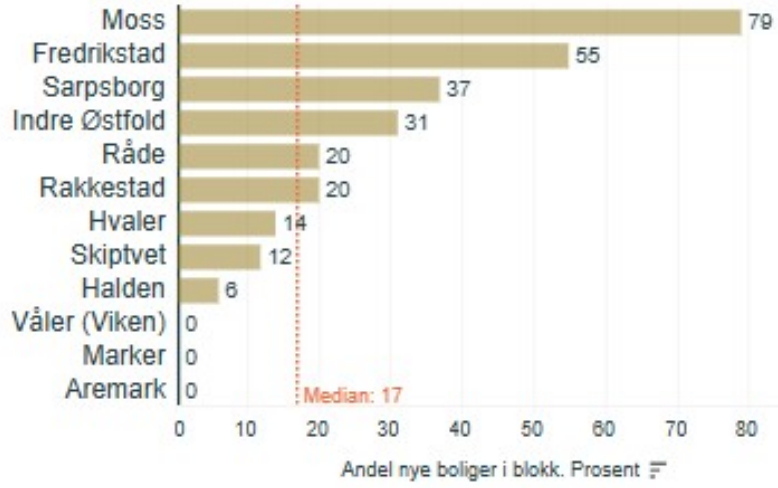
Kommune	**Delen av omsetningen som foregår i tettsted**	
	2019	**2022**
3001 Halden (2020-2023)	84	81
3002 Moss (2020-2023)	97	96
3003 Sarpsborg (2020-2023)	98	95
3004 Fredrikstad (2020-2023)	98	97
3011 Hvaler (2020-2023)	65	77
3012 Aremark (2020-2023)	:	:
3013 Marker (2020-2023)	:	:
3014 Indre Østfold (2020-2023)	97	91
3015 Skiptvet (2020-2023)	100	99
3016 Rakkestad (2020-2023)	98	95
3017 Råde (2020-2023)	:	:
3018 Våler (Viken) (2020-2023)	:	:

Omsetning i detaljvarehandel (Nace 47) med unntak av postordrehandel og internetthandel.

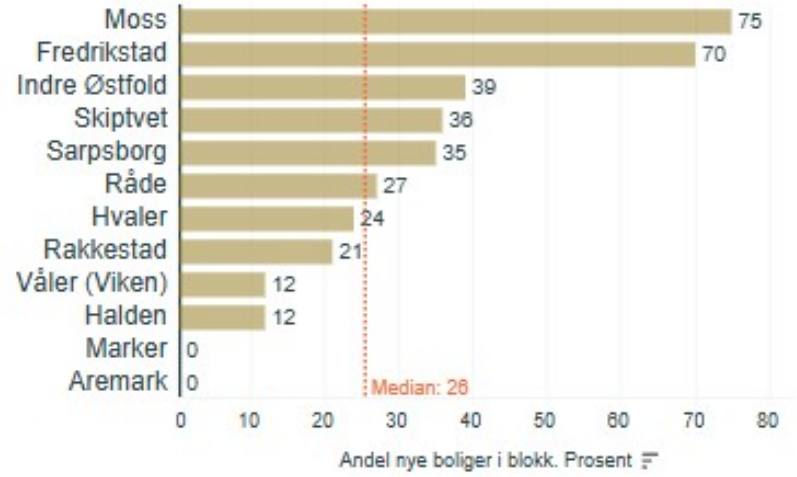
Det finnes også en statistikk for kommunesenter, men den er svært ufullstendig for Østfold og er ikke tatt med.

5.2.15 Andelen av ny bebyggelse som er leiligheter

Størstedelen av dagens boligbebyggelse er eneboliger. Med en økt andel eldre er det spesielt et behov for et økt antall leiligheter. Vi har brukt andel nye boliger som er i blokk som en indikasjon på dette. Det foreligger tall fra 2020 og 2023 (Kilde: SSB, Arealindikatorer).



Figur 5: Andelen boligbygging som skjer som leilighetsbebyggelse (2020)



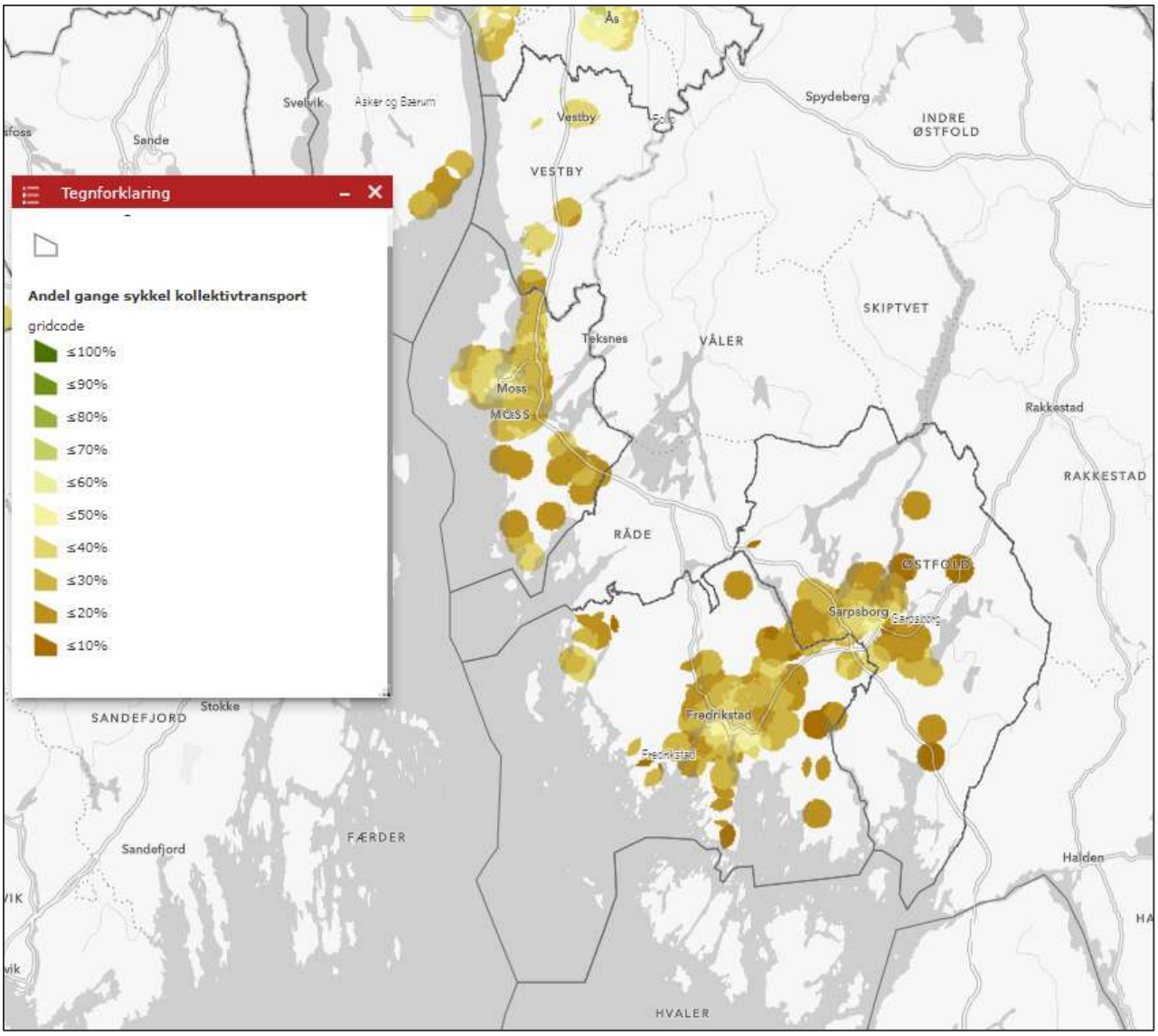
Figur 6: Andelen boligbygging som skjer som leilighetsbebyggelse (2023)

Tallene er beregnet fra matrikkel, dato igangsettingstillatelse og bygningstype.

5.2.16 Gange- sykkel- og kollektiv

I figuren nedenfor vises andelen reisende som bruker gange-, sykkel-, og kollektiv i kartlagte kretser Moss, Fredrikstad og Sarpsborg. Kilden er reisevaneundersøkelsen, og kartet er sammenstilt av Asplan Viak.

Områder med høyest andel gående, syklende eller kollektivreisende er bysentrene med primært mellom 40 og 50 %.



Figur 7: andelen som reiser til fots med sykkel eller kollektiv i utvalgte deler av Moss, Fredrikstad og Sarpsborg[6].

5.2.17 Andre nøkkeltall samferdsel

Nedenfor er vist utvalgte nøkkeltall for samferdsel. På grunn av sammenslåingen til Viken foreligger tallene for Østfold fram til og med 2018. Deretter overtar Viken. Tallene gjelder per år.

For både Østfold og Viken har tallet for kollektivreisende vært klart stigende.

I Østfold var driftsutgiftene til kollektivtransport per innbygger på vei opp, mens den for Viken (senest perioden) har vært på vei ned.

[6] https://www.asplanviak.no/prosjekter/reisevaner-i-oslo-og-viken/

I Østfold ble andelen fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekke redusert i perioden. For Viken har tallet vært på vei opp.

Tabell 24: Netto driftsutgifter til kollektivtransport (buss, båtruter, trikk, bybane og T-bane) per innbygger (kr) (Kilde: SSB-tabell 11822)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0100 Østfold fylkeskommune	1043	1038	1100	1164	1336	.	.	.	.
3000 Viken fylkeskommune	.	.	.	.	.	2428	2564	1873	2041

Tabell 25: Reiser med kollektivtransport per 1 000 innbygger (antall)

0100 Østfold fylkeskommune	26482	26458	26599	32661	33962	.	.	.	.
3000 Viken fylkeskommune	.	.	.	.	.	48101	49788	60728	66623

Tabell 26: Andel kilometer fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand av alle fylkesveier (prosent)

0100 Østfold fylkeskommune	40,3	37,9	32,7	32,1	28,7	.	.	.	.
3000 Viken fylkeskommune	.	.	.	.	.	28,0	28,9	34,5	39,0

Nedenfor er vist antallet kjøretøy (varebiler og lastebiler) etter drivstofftyper og år i Østfold og Viken.

Antallet lastebiler er på vei ned i både Viken og Østfold. Det kan tyde på mer effektiv bruk av bilparken, men også økt konkurranse fra andre regioner og land. Økningen i antallet EL-kjøretøy for lastebil er marginal, men i Viken har det vært en betydelig vekst i antallet, selv om andelen fortsatt er neglisjerbar. Antallet varebiler på EL i Viken øker betydelig.

Tabell 27: Registrerte kjøretøy etter drivstoff. Varebiler og lastebiler. Østfold. (Kilde: SSB-tabell 11823)

	Varebiler		**Lastebiler**	
	2018	**2023**	**2018**	**2023**
Bensin	2006	1406	170	134
Diesel	21750	22871	2846	2471
Parafin	0	0	1	2
Gass	32	49	5	44
El.	146	593	0	3
Hydrogen	0	0	0	0
Bensin hybrid, ladbar	0	35	0	0
Bensin hybrid, ikke ladbar	6	1	0	0
Diesel hybrid, ladbar	0	0	0	0
Diesel hybrid, ikke ladbar	0	37	0	0
Annet drivstoff	0	21	0	1
	23 940	**25 013**	**3 022**	**2 655**

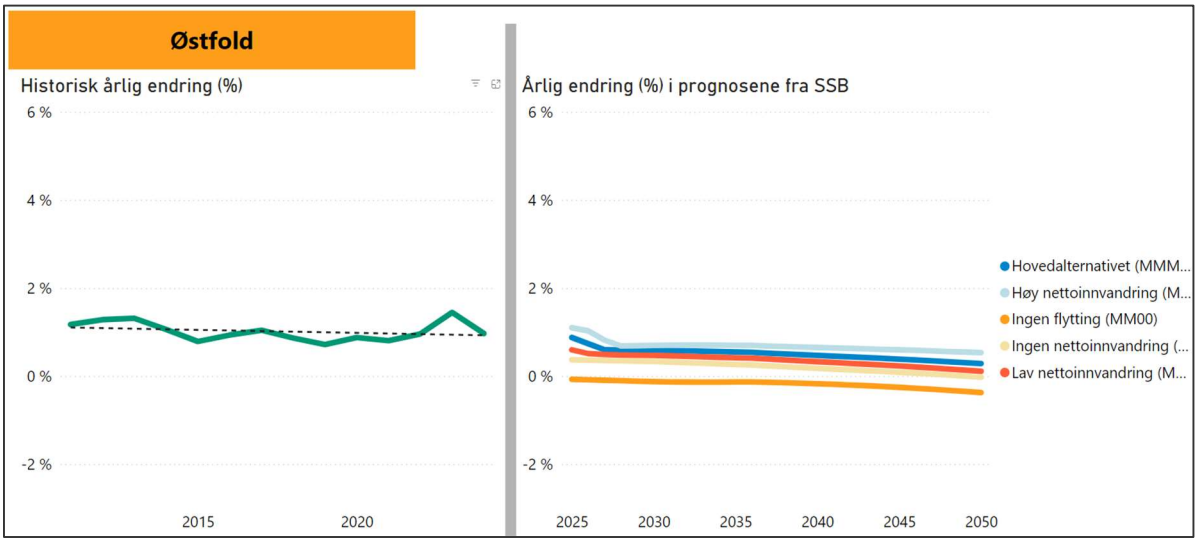
Tabell 28: Registrerte kjøretøy etter drivstoff. Varebiler og lastebiler. Viken. (Kilde: SSB-tabell 11823)

	Varebiler		Lastebiler	
	2020	**2023**	**2020**	**2023**
Bensin	6115	5100	679	564
Diesel	119246	110096	16463	11001
Parafin	0	0	9	7
Gass	120	94	132	209
El.	2528	8034	9	178
Hydrogen	1	1	0	0
Bensin hybrid, ladbar	25	377	0	0
Bensin hybrid, ikke ladbar	2	25	0	0
Diesel hybrid, ladbar	0	3	0	0
Diesel hybrid, ikke ladbar	57	213	3	1
Annet drivstoff	7	521	36	8
SUM	**128 101**	**124 464**	**17 331**	**11 968**

5.2.18 Befolkningsprognoser

Forventet vekst er i befolkningsprognosene fra SSB vesentlig redusert siden gjeldende plan ble utarbeidet (vedtatt 2018). I planperioden ligger SSBs middelalternativ på i underkant av 1 % vekst, og fallende utover perioden. Veksten er imidlertid positiv i hele perioden.

Andelen eldre, spesielt andelen over 80 år vil øke betydelig, mens andelen yngre vil reduseres.



Figur 8: Befolkningsvekst og prognose for Østfold (Kilde: Østfold fylkeskommune. Bearbeidet fra SSB-tabeller 07459 og 14288).

6. Konsekvensvurdering

6.1 Innledning

I det videre er vurdert virkningene av planalternativene. Vurderingen tar utgangspunkt i

- Relevante grunnlagsrapporter
- Relevant statistikk for det aktuelle temaet
- Oppdaterte befolkningsprognoser
- Vurdering av planens arealstrategi, og potensielle endringer av denne framover.

Først vurderes 0-alternativet. Alternativet tar utgangspunkt i dagens trender. Det vil si historisk utvikling basert på statistikk og grunnlagsrapporter for det aktuelle temaet. Hensikten er å vurdere konsekvensene av at gjeldende plan fortsetter å virke i tida framover. Samtidig ser vi på planens grep / arealstrategi for å vurdere i hvilken grad utviklingen / trendene kan ventes å fortsette.

Deretter vurderes planalternativet. For planalternativet vurderer vi konsekvensene av ny plan. Vi tar utgangspunkt i vurderingen av 0-alternativet, og vurderer endringene opp mot denne. De samlede konsekvensene kommer også fram.

For begge alternativene legger vi til grunn noe svekket samlet befolkningsvekst og økt andel eldre jamfør prognose i forutgående kapittel.

Vi har benyttet begrepet konsekvensvurdering når vi vurderer de enkelte temaene. Samlet er vurderingene av alle tema en konsekvensutredning av planens strategier og retningslinjer.

Vurderingen er strukturert i henhold til inndelingen i undertemaer i strategiene jamfør metodekapittelet.

I konsekvensvurderingen omtaler vi «prosessuelle» og «materielle» føringer / retningslinjer:

- Prosessuelle føringer: Føringer om eller for oppfølgende planer, herunder bruk av kriterier og angivelse av fremgangsmåte fremfor å angi spesifikk løsning. For eksempel arealregnskap, planvask, mobilitetsplan mv.
- Materielle føringer: Konkrete føringer for arealbruk. For eksempel andelen utbygging som skal skje innenfor langsiktig grense, og andelen som kan skje som spredt utbygging.

De prosessuelle føringene er eksempel på det som kan kalles nettverksbasert styring. Regional plan skal i henhold til plan- og bygningsloven utarbeides sammen med kommuner og berørte statlige etater. Og bruk av denne typer føringer er derfor vanlig. De materielle føringene er eksempel på den mer typiske planmessige / hierarkiske styringen. Det er ikke slik at den ene typen retningslinjer er bedre enn den andre, men en kombinasjon som avveier regionale hensyn med lokale forhold kan være med å sikre at planens føringer forankres på en god måte og følges opp gjennom kommunal planlegging.

Kapittelet begynner med en kort omtale av planalternativene, inkludert hvordan planalternativet skiller seg fra gjeldende plan.

For enkelte tema, som for eksempel senterstruktur, mobilitet, gods, samarbeid sentrumsområder, nærmiljø, gåing og sykling, kollektiv og deleløsninger er det ikke nødvendigvis innlysende hvordan disse skal vurderes. Det er derfor omtalt litt nærmere innledningsvis under hvert tema hva som legges til grunn for vurderingene, og avgrensningene mellom de ulike temaene.

6.2 Overordnet alternativbeskrivelse

6.2.1 Alternativ 0: Østfold mot 2050 (2018)

Regionalplanen for Østfold ble vedtatt 21. juni 2018. Den er andre generasjon plan som har horisont mot 2050 med første plan vedtatt i 2009. Planen inneholder en helhetlig arealstrategi for Østfold som skal følge opp målet om bærekraftig utvikling. Et hovedgrep i planen er fastsetting av langsiktige grenser mellom tettsted og omland. Hovedregelen er at veksten skal skje innenfor de langsiktige grensene som omgir tettstedene. Det tillates en mindre andel utbygging utenfor de langsiktige grensene for å bygge opp under lokalsentrene. Videre er det angitt en prosentandel per kommune som tillates i form av spredt boligbygging.

Det er angitt en arealpott for framtidige arealer innenfor langsiktig grense. Arealpotten er delt mellom delregionene, men er for øvrig ikke nærmere fordelt mellom kommunene.

I planen ligger en ambisjon om å redusere arealforbruket med 2 m2 pr innbygger/år mot 2050.

Parallelt med utarbeidelse av regionalplanen har det blitt innført nye statlige planretningslinjer for henholdsvis areal og mobilitet (AM) (2025), og en oppdatering av de statlige planretningslinjene for klima og energi (KE) (2024). Disse legges også til grunn for 0-alternativet.

Det er gitt to planbestemmelser for henholdsvis lokalisering av handel og offentlige arbeidsplass- og/eller besøksintensive virksomheter. Sistnevnte er imidlertid ikke lenger virksom, og tas derfor ikke med i vurderingen. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. For næringsetablering for øvrig følger planen ABC-prinsippet.

I utarbeidelse av planen ble det vurdert flere scenarier. Til grunn for endelig plan ble valgt transport-scenariet på grunn av best måloppnåelse vurdert mot planens strategier, planretningslinjene for areal og transport og Osloregionens ATP-strategi.

Planen legger opp til vekst i byene med grunnlag i forventede positive konsekvenser for klima, miljø, folkehelse og verdiskapning.

6.2.2 Planalternativet: Regional plan for areal og mobilitet for Østfold

Ny plan bygger videre på senterstrukturen i gjeldende plan. Langsiktig grense er endret / snevret inn til å kun gjelde arealer i gjeldende kommuneplaner (eksisterende og framtidige områder). Resterende framtidige arealer i gjeldende fylkesplan er tatt ut. Føringene om arealpott er tatt ut. Det er en fortsatt streng holdning til spredt utbygging (utbygging utenfor langsiktige grenser). Det er gitt strengere føringer knyttet til natur og landbruk.

Med hensyn til denne konsekvensutredningen er det aktuelt å trekke fram at strategiene i ny plan har økt oppmerksomhet på følgende tema:

- Natur og klimakrise
- Sosial bærekraft
- Differensiering mellom pressområder og andre områder.
- Deleløsninger og effektiv utnyttelse av dagens infrastruktur: Gods, persontransport og fysiske løsninger
- Matproduksjon og natur inn i byene

- Revurdert tilnærming til kartlagte arealer i regional vindkraftplan for Østfold
- Energitilgangen ved planlegging av større utbygginger og lokalisering av energikrevende virksomhet.
- Beredskap

6.3 Omtale av plangrunnlaget for Viken fra 2023

Ny regionalplan for areal og mobilitet tar utgangspunkt i plangrunnlaget utarbeidet i Viken i 2023. Nedenfor er det oppsummert endringer i areal -og mobilitetsplanen sammenlignet med dette plangrunnlaget:

- Senterstrukturen har blitt fastsatt i den nye regionalplanen. Strukturen tar utgangspunkt i gjeldende struktur fra fylkesplanen for Østfold mot 2050.
- Det er skilt mellom lokal- og regionalsenterstruktur for å kunne tilpasse føringer:
    - Det er fastsatt langsiktig grense rundt den regionale senterstrukturen.
    - For de lokale senterne er det stilt nærmere kriterier for å tillate utbygging. For eksempel utbyggingsprinsipp innenfra og ut, gangavstander til målpunkter mv. Her tegner kommunene selv den langsiktige grensen.
- Det er utarbeidet en veileder for oppfølging av ABC-prinsippet
- For veileder knyttet til arealbehov vises det til regjeringens veileder for arealregnskap.
- Det er fastsatt minstetall for veksten innenfor langsiktig grense.
- Det er gjeninnført maksimale begrensninger for spredt vekst (vekst utenfor de langsiktige grensene), som i den gjeldende fylkesplanen.

Oppsummert går planen lenger i å stille materielle / konkrete føringer (fastsatt senterstruktur og vekstandeler i og utenfor langsiktig grense), mens plangrunnlaget i større grad stilte prosessuelle føringer, og at dette skulle fastsettes i kommuneplanene. Dette skillet er i og for seg naturlig ettersom Viken skulle ta hensyn til både Buskerud, Akershus og Østfold, mens planen behandler kun Østfold.

I tillegg har det vært naturlig å ta med videre aktuelle føringer fra Østfold-planen med hensyn til langsiktighet og forutsigbarhet.

Med hensyn til konsekvenser er det lettere å vurdere virkningene av Østfold-planen enn plangrunnlaget ettersom den stiller mer materielle føringer. Vi forutsetter da naturligvis at disse følges opp. Dette er sannsynliggjort av funnene i rapporten med vurderingen av gjeldende regionale planer for Viken (Rambøll, 2022). Her fant vi at de aktuelle føringene for senterstruktur og spredt vekst er krevende å følge opp, men likevel følges.

Det er ikke utført noen egen konsekvensvurdering for plangrunnlaget.

6.4 Naturmangfold

Benyttede statistiske kilder:

- Endring i skogs- og myr-areal i perioden (Kilde: SSB-tabell 09594)
- Utviklingen i tettstedsareal (Østfold fylkeskommune, bearbeidet fra SSB-data)
- Utviklingen i næringsareal (Kilde: SSB-tabell 09594)

- Utvikling i areal dekket av bygninger og veibane i perioden (fysisk nedbygd areal) (Kilde: SSB-tabell 10781)
- Arealreserver i gjeldende kommuneplaner (Kilde: SSB-tabell 14352)

Vi har i dette prosjektet ikke ressurser til å hente inn egen statistikk for utvikling i artsmangfold, eller utviklingen / nedbygging / planlagt av utvalgte naturverdier. Men vi har sett på utviklingen i arealbruk, tettstedsareal og fysisk nedbygd areal som en indikasjon på press på naturverdiene.

Ifølge statistikken er samlet skogsareal økt med ca. 23 km2 (ca. 4 km2 per år). Dette er imidlertid en neglisjerbar *prosentvis* endring. Mens åpne myrområder er redusert med ca. 19 km2 (ca. 3 km2 per år). Det tilsvarer ca. 25 % av myrarealet. Den aktuelle tabellen har en større usikkerhet enn andre tabeller. Jamfør egen omtale i statistikk-kapittelet foran. Samtidig er det en indikasjon på at myrarealer er under press, og dermed også arter som har disse som leveområde.

Økningen i tettstedsareal årlig siden 2018 er ca. 660 dekar (0,66 km2) (ca. 0,5 % per år). Økningen i næringsareal årlig er ca. 600 dekar (0,6 km2) (ca. 2,5 % per år). For næringsarealet vil det sannsynligvis være noe overlapp med tettstedsarealet, men det vil også være areal kommer i tillegg. I tillegg kommer andre formål utenfor tettstedet.

Det er *fysisk* nedbygd i snitt 377 dekar (0,37 km2) til bebyggelse årlig i fylket. Det gir en årlig økning av det fysisk nedbygde arealet på ca. 1 % siden 2018. Nedbygd areal til vei er større enn bebyggelse i dagens situasjon, men økningen er neglisjerbar på dette nivået. Nedbygging innebærer at tidligere ubebygde arealer blir fysisk nedbygd. Per 2024 er fysisk nedbygd areal til bygninger og veibane i fylket ca. 80 km2 (SSB-tabell 10781). Merk at tallene i arealpott og tettstedsareal ikke er direkte sammenlignbare med tallene for fysisk nedbygd areal. Fysisk nedbygd areal vil være vesentlig mindre enn arealene avsatt i planer / arealbruk ettersom denne også inkluderer andre tilhørende arealer som ute- og andre grøntområder, samt andre typer arealer.

I gjeldende kommuneplaner er det avsatt ca. 12 km2 skog til bolig, sentrumsformål, generelt bebyggelse- og anleggsformål og kombinasjonsformål. Det er sett i et fylkesnivå avsatt små mengder utbygging på åpen myr (36 daa for hele fylket). Areal til næring, tjenesteyting, industri og andre formål til bebyggelse og anlegg kommer i tillegg. Hvordan dette vil påvirke regnestykket er usikkert. Men vi vet det inkluderer betydelige arealer.

Framover er det i henhold til SSBs prognoser ventet en svakere befolkningsvekst. Det bør bety at presset på arealene reduseres noe. Trenden er derfor at arealene er under press og blir redusert, men at nedbygging reduseres noe i perioden framover.

6.4.1 0-alternativet

I gjeldende plan ligger det inne arealer for både framtidig bebyggelse i henhold til fylkesplanen, og eksisterende og framtidige områder i kommuneplanen. Det skal ihht. nye statlige planretningslinjer (både AM og KE) vurderes å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer (planvask). Hvordan naturverdier vil berøres er et komplekst spørsmål. Det avhenger av konflikt mellom naturverdier og planlagte utbyggingsarealer. Her ligger det også en usikkerhet i at ikke alle naturverdier er kartlagt. Vi legger til grunn at statlige planretningslinjer følges opp, regionale temakart for natur benyttes som grunnlag for oppfølging / saksbehandling, og eventuelle innsigelser i henhold til regionalplanens omtale av temakartene (s. 91, punkt 2). Samtidig vet vi at nedbygging vil både påvirke natur direkte gjennom nedbygging, og indirekte gjennom for eksempel barrierevirkninger.

I henhold til regionalplanens 1.6.2 gjelder følgende arealpott for 2009-2050[7]:

- Nedre Glomma: 18,0 km2
- Mosseregionen: 8,4 km2
- Indre Østfold: 7,9 km2 gitt 15 000 nye innbyggere og 11,3 km2 gitt 20 000 nye innbyggere
- Halden/Aremark: 4,0 km2

Til sammen 38,3- 41,7 km2.

Selv om betydelige deler av arealene har blitt tatt i bruk allerede gjenstår også betydelige arealer som kan bygges ut innenfor potten. Arealpotten er ikke nærmere fordelt mellom kommunene (foruten Nedre Glomma) noe som gjør at de begrensende virkningene av føringen er svekket. Det er dessverre ikke utarbeidet oppdaterte oversikter / regnskap over gjenstående areal siden disse føringene tas ut i ny plan. Men tallene vil være høyere enn arealreservene i gjeldende kommuneplaner. Arealreservene i gjeldende planer er altså 16 km2. Arealene berører ca. 12 km2 skog. I tillegg kommer arealer for næring, tjenesteyting, industri mv.

Konsekvensvurdering:
Det ligger inne store arealer for utbygging i gjeldende plan som innebærer direkte nedbygging av natur, utslipp av klimagasser og barrierevirkninger. Tettstedsarealet øker stadig. I tillegg kommer annet arealbeslag som ikke inngår i tettstedsarealet. Dette trekker vurderingen i negativ retning.

Trenden er at arealene generelt er under press og blir redusert. Det gjelder blant annet myr-arealer som har en viktig funksjon som leveområde, håndtering av klimagasser og overvann. Dette trekker også vurderingen i negativ retning.

Det skal ihht. nye statlige planretningslinjer (både AM og KE) vurderes å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer (planvask). Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, skal ihht. SPR KE unngås så langt som mulig. Dette vil begrense de negative virkningene.

Vår vurdering: Negativ / Stor negativ konsekvens. -1,5.

6.4.2 Planalternativet

Langsiktig grense er endret / snevret inn til å kun gjelde arealer i gjeldende kommuneplaner (eksisterende og framtidige områder). Resterende framtidige arealer i gjeldende fylkesplan er tatt ut. Føringene om arealpott er tatt ut. Det er en fortsatt streng holdning til spredt utbygging (utbygging utenfor langsiktige grenser). Naturtyper skal kartlegges og naturens kvaliteter utredes i henhold til nasjonal metodikk[8] før områder avsettes til utbyggingsformål.

Videre har planen føringer om:

- Revurdering av arealer opp mot nye mål.
- Omdisponering av myr og andre våtmarksområder skal unngås. Omdisponering av leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper angitt med CR, EN, VU eller NT angitt her rødliste 2025, samt i skog av høy bonitet skal unngås (kan gis unntak for nydyrking av hensyn til beredskap).

[7] Arealpotten er basert på prognostisert vekst på tidspunktet for utarbeidelse av planen, og mål om et redusert tettstedsareal per innbygger. Siden har befolkningsprognosene blitt noe redusert.

[8] NIN M-2209

I strategiene er prinsippet om arealnøytralitet vektlagt, men det er ikke gitt som føring i form av retningslinje. Videre er det stilt flere prosessuelle krav knyttet til sammenhengende naturområder, naturlige vandringsveier, og annet som skal utredes i kommunes planarbeid.

Økologisk kompensasjon er tema i handlingsprogrammet og knyttet til pilotprosjekt, men ikke gitt som en retningslinje.

Konsekvensvurdering:
Planforslaget gir det vi ser som både omfattende og treffsikre føringer for å redusere nedbygging av naturen: Resterende framtidige arealer i fylkesplanen som ikke er lagt inn som utbyggingsområder i kommuneplanene er tatt ut. Dette trekker vurderingen i positiv retning sammenlignet med 0-alternativet.

Føringen om naturkartlegging før et område avsettes til utbygging vil redusere usikkerhet, og kan bidra til mindre press på utbygging i områder med viktig natur. Dette trekker vurderingen ytterligere i positiv retning.

Plangrepene vil ha altså ha effekt i riktig retning, men det er like fullt krevende å oppnå en positiv eller til og med ingen effekt for natur og klima. Det ligger inne betydelige eksisterende og framtidige / uutbygde arealer i kommuneplanene og i reguleringsplaner. Det vil foregå nedbygging av natur. Samlet virkning blir derfor fortsatt negativ selv om virkningen er redusert.

Vår vurdering: -1. Negativ konsekvens.

6.4.3 Målkonflikter:

- Tema samfunn generelt (samfunnsutvikling). Lokalisering av næringsareal (C-næringer) spesielt.
- Godstransport og terminalstruktur

6.5 Landbruk

Aktuell statistikk:

- Omdisponering av dyrka og dyrkbar mark (Kilde: SSB-tabell 11776)
- Arealreserver i gjeldende kommuneplaner (Kilde: SSB-tabell 14352)

I evalueringen av førstegenerasjonsplanen (2009-planen) fant Multiconsult at gjennomsnittlig omdisponering i perioden mellom 2005 og 2009 var på 671 dekar årlig for Østfold, mens det i perioden mellom 2010 og 2015 i snitt har gått en anelse ned, til 634 dekar. Evalueringen konkluderte med at det var for tidlig å si om fylkesplanen har bidratt til en langsiktig endring med hensyn til omdisponering av dyrka og dyrkbar mark. Status for planlagt omdisponering varierte mellom kommunene.

Siden 2020 har årlig gjennomsnittlig omdisponering i fylket vært 187 dekar. Altså vesentlig lavere enn tidligere. Tallet gjelder omdisponering til alle formål og etter både jordlov og plan- og bygningslov.

I gjeldende kommuneplaner er det avsatt ca. 2,5 km2 jordbruksarealer til bolig, sentrumsformål, generelt bebyggelse- og anleggsformål og kombinasjonsformål. Areal til næring, tjenesteyting, industri og andre formål til bebyggelse og anlegg kommer i tillegg. Hvordan dette vil påvirke regnestykket er usikkert.

6.5.1 0-alternativet

Planens retningslinjer 1.1.11 sier at dyrka mark ikke skal omdisponeres til utbygging.

Trenden er at omdisponeringen av dyrka og dyrkbar mark er vesentlig redusert (671 dekar årlig mellom 2005 og 2009) til 187 dekar årlig mellom 2020 og 2023.

Til sammenligning er det nasjonale jordvernmålet en maksimal årlig omdisponering på 2000 dekar[9]. Østfold ligger altså i underkant av 10 % (200 dekar) av det samlede målet. Til sammenligning har for eksempel Rogaland et regionalt jordvernmål på 200 dekar.

Samtidig er det avsatt mer enn 2,5 km2 jordbruksarealer til utbygging i gjeldende kommuneplaner. I tillegg kommer øvrige framtidige arealer i fylkesplanen.

Omdisponering av dyrka jord skal minimeres ihht. nasjonal jordvernstrategi. Det bør ihht. SPR AM vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.

Konsekvensvurdering:
Beslaget av dyrka mark er på vei ned, og årlig snitt er under 10 % av nasjonalt jordvernmål. Vi forutsetter at denne trenden fortsetter. Vurderingen er nødvendigvis negativ ettersom det foregår et betydelig beslag. Men det relativt begrensede omfanget gjør at vi vurderer konsekvensen som «negativ», og ikke «stor negativ».

Det ligger inne betydelige jordbruksarealer til utbygging i gjeldende kommuneplaner (2,5 km2 + arealer for næring og tjenesteyting). I tillegg kommer øvrige framtidige arealer i fylkesplanen. Vi forutsetter imidlertid at oppdatere statlige føringer fører til at forbruket likevel begrenses. Vi vektlegger derfor dette tallet i mindre grad i vurderingen.

Spesielt regulering / gjennomføring av store samferdselstiltak kan medføre økt press på arealene, og innebærer derfor en usikkerhet.

Vår vurdering: -1. Negativ konsekvens.

6.5.2 Planalternativet

Retningslinjer:

- Tiltak på / omdisponering av dyrket mark skal ikke skje.
- Utbygging i viktige beiteområder, gammelskog, urørte skogsområder og i vernskog skal ikke skje

I plandokumentene beskrives at Østfold fylke har en nullvisjon for nedbygging av jordbruksarealer.

De nye retningslinjene viderefører føring om å unngå bygging på dyrka mark

Vi legger til grunn at føring om planvask i det vesentlige medfører at arealer for dyrka og dyrkbar mark tas ut.

Konsekvensvurdering:

[9] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/fagomrader/eiendom/jordvern/nasjonale-mal-og-foringer

Beslag av dyrka og dyrkbar mark vil fortsette, men i mer begrenset grad enn med gjeldende plan. Retningslinjene inneholder strengere føringer enn tidligere, og de går lenger enn føringene i statlige føringer og nasjonale forventninger.

Vår vurdering: 0 / -1. Begrenset negativ konsekvens.

6.5.3 Målkonflikt

Hovedstruktur mobilitet: Anses ivaretatt gjennom retningslinjer i den nye planen.

6.6 Sjø, vassdrag, strandsone

Benyttede statistiske kilder:

- Potensielt tilgjengelig strandsoneareal (Kilde: SSB-tabell 08917)
- Utbygging av fritidsbebyggelse (Østfold fykeskommune)

Det har vært en gjennomsnittlig årlig nedgang i potensielt tilgjengelig strandsoneareal med ca. 0,5 % årlig / 100 dekar. Til sammen 496 dekar i planperioden. Statistikken indikerer altså en liten nedgang, men over tid svekkes tilgjengeligheten. I kommuner med bymessig utvikling av tidligere industri (for eksempel Moss) kunne en kanskje forventet en mer positiv utvikling, men det er ingen vesentlige forskjeller mellom kommunene.

Det er interessant å se på utviklingen i hyttebyggingen fordi de kan medføre press på attraktive arealer for rekreasjon. Ny hyttebygging skjer primært i regulerte områder / større områder for hyttebebyggelse. De fleste av disse ligger i kystkommunene. Vi kan ikke trekke noen direkte konklusjoner fra denne statistikken, men den indikerer at det er et stadig press på arealene langs sjøen og i strandsonen.

Tross en svekket befolkningsvekst kan den økte andelen eldre med god økonomi og tid, være med å opprettholde etterspørselen etter fritidsbebyggelse og dermed presset på arealene.

6.6.1 0-alternativet

I fylkesplankartet er angitt 100 m grense langs sjøen, og strandsonegrense i henhold til Rikspolitisk retningslinje Oslofjorden (RPR- O), som gjelder bruk og vern av kystområdene. Vi legger disse retningslinjene til grunn for vurdering av 0-alternativet, selv om de per nå er opphevet.

I gjeldende fylkesplan 3.4 om fritidsboliger står det at:

- Bygging av nye fritidsboliger skal bare skje i regulerte områder. Områdene, herunder fortetting, må være avklart gjennom kommuneplanen.
- Ny fritidsbebyggelse kan ikke oppføres i strandsonen (jfr. RPR-O) eller i 100-metersbeltet langs vassdrag, med de unntak som følger av retningslinjene for kystområdene og vassdragsnære arealer, eller i kommuneplan

Det er altså en streng forvaltning av kyst- og sjøområder.

I tillegg gjelder kystsoneplan for Østfold som blant annet følger opp føringer i statlige planretningslinjer om å se strandsonene og bakenforliggende areal i sammenheng.

De regionale planene for vannforvaltning har bindende miljømål for alt vann. Miljømålene er førende for all ny aktivitet og planlegging som kan påvirke tilstanden i vassdrag, sjø og grunnvann. Det er utarbeidet tiltaksplaner som ligger til grunn for vurdering av framtidig miljøsituasjon. For planperioden 2022-2027 er det foreslått eller planlagt tiltak om bl.a. å redusere avrenning fra jordbruk, etablere eller oppgradere avløp, forbedrevandrings- og spredningsveier, forbedre hydromorfologi i regulerte vassdrag og miljøovervåking for å styrke kunnskapsgrunnlaget. Det er et betydelig antall / omfang av vannforekomster som er ventet å få økt sin økologiske tilstand til god situasjon

Konsekvensvurdering
Trenden er at potensiell tilgjengelig strandsone gradvis blir redusert. Det er et stadig press på de attraktive arealene langs sjø og vassdrag som fører til nedbygging. Nedbyggingen er ikke omfattende, men de aktuelle arealene er begrensede. Dette trekker vurderingen i negativ retning. Samtidig gjelder statlige, regionale og kommunale føringer om å ivareta sentrale hensyn som natur og friluftsliv og tilrettelegging for dette i plan og utbygging. Dette trekker vurderingen i positiv retning. Det er et betydelig antall / omfang av vannforekomster som er ventet å få økt sin økologiske tilstand til god situasjon. Dette trekker også vurderingen i positiv retning.

Vår vurdering: 0 / + 1. En begrenset positiv konsekvens.

6.6.2 Planalternativet

Plangrepet i kystsoneplanen om å se 100-metersbeltet og bakenforliggende areal i sammenheng videreføres.

For både strandsonen og 100-metersbeltet er det angitt konkrete størrelsesbegrensninger til nybygg og utvidelser. For 100-metersbeltet gir ny plan konkrete føringer om å unngå bygging og landskapsinngrep på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk eller annen samfunnsmessig betydning.

Det er i tillegg stilt en rekke prosessuelle retningslinjer knyttet til planlegging i både sjø, vassdrag og strandsone.

Nasjonale forventinger: Hytter skal først og fremst legges til eksisterende utbygde områder og unngå berøring av viktige hensyn som natur og kulturverdier.

Konsekvensvurdering:
Det har vært stor oppmerksomhet i statlige / nasjonale føringer (RPR og SPR) på kyst og strandsone i lengre tid. Plangrepene i gjeldende kystsoneplan videreføres. Føringer om å ivareta sentrale hensyn som natur og friluftsliv og tilrettelegging for dette i plan og utbygging trekker vurderingen i positiv retning. Samtidig fortsetter en viss negativ trend. Dette trekker vurderingen i negativ retning. Det er gitt noen nye retningslinjer for temaet, men vi ser ikke at disse gir et vesentlig skifte i forvaltningen / utviklingen på et fylkesnivå. Vurderingen blir den samme som for 0-alternativet.

Vi legger til grunn samme vurdering som for 0-alternativet hva gjelder vannforvaltningsplanene. Det er et betydelig antall / omfang av vannforekomster som er ventet å få økt sin økologiske tilstand til god situasjon. Dette trekker vurderingen i positiv retning.

Vår vurdering: 0 / + 1. En begrenset positiv konsekvens.

6.7 Kulturminner og kulturmiljø

Benyttede statistiske kilder: SSB-tabell 12703: Utvalgte grunnlagstall for plan- og søknadsbehandling til kulturminner, etter statistikkvariabel, region og år (KOSTRA).

Vi har valgt å se på utviklingen i antallet plan- og byggesaker, herunder dispensasjoner knyttet til kulturminner. Dette som en indikasjon på presset på verdiene / hensynene. Dette er en lignende tilnærming som ble lagt til grunn for en vurdering av utviklingen i gjeldende fylkesplan for kulturminner.

Til sammenligning med de øvrige Viken-fylkene indikerer den aktuelle statistikken at Østfold har et relativt høyt antall bygge- og rivesaker, og et relativt lavt antall saker knyttet til automatisk fredede kulturminner. Det kan være en indikasjon på at fortettingen er relativt sterk i Østfold. Samtidig vet vi at det har foregått betydelig utvikling / riving for eksempel i Moss knyttet til Inter City-utbyggingen, og dette ikke nødvendigvis fortsetter.

Ut ifra statistikken klarer vi ikke å se en entydig trend knyttet til økt eller redusert press. Antallet saker virker over tid relativt jevnt, men det er en del variasjoner av betydning mellom årene, som nok påvirker belastningen på saksbehandlingen. Fra sammenslåingen med Viken har vi heller ikke egne tall for Østfold. Det kan skjule seg trender her. Dette medfører en ekstra usikkerhet.

6.7.1 0-alternativet

Kulturminner og kulturmiljø er løftet fram i gjeldende arealstrategi som et viktig tema. Det er blant annet gitt følgende oppsummering av situasjonen: De største byene i Østfold ligger på eller sør for Raet, en markert landskapsformasjon fra istiden. Bosetningen i fylket henger nøye sammen med de naturgitte forutsetningene som Raet gir. Spesielt tydelig ser vi det av de mange kulturminnene og kulturmiljøene på og sør for Raet. Byene og tettstedene ligger omkranset av store, sammenhengende kulturlandskap med noe av landets mest verdifulle jordressurser til produksjon av mat.

Det er utarbeidet temakart for regionalt verdifulle kulturmiljø som ligger til grunn for planlegging og saksbehandling, og gitt flere retningslinjer til temaet. Blant annet at:

- Kulturminner og kulturmiljø skal være en integrert del av kommunal og regional planlegging og forvaltning.
- Nasjonalt og regionalt viktige kulturminner og kulturmiljø sikres i kommuneplan
- Tiltak som ligger i område med verneverdig kulturmiljø, må ta hensyn til bebyggelsesstruktur, volum, høyder, uttrykksform og materiale.
- Vurdering av kulturminner foretas tidlig, fortrinnsvis i kommuneplanen

Konsekvensvurdering:

Det er vanskelig å lese klare trender ut av statistikken, men tallene indikerer at bebyggelse og anlegg med kulturhistorisk verdi er under press. Dette trekker konsekvensvurderingen i negativ retning. Kulturminner og kulturmiljø har betydelig oppmerksomhet i planverket og saksbehandlingen. Dette begrenser virkningene også framover.

Vår vurdering: 0 / -1. En begrenset negativ konsekvens.

6.7.2 Planalternativet

De nye retningslinjer retningslinjene bygger videre på gjeldende retningslinjer. Det er i tillegg innført en ny føring om kulturhistorisk stedsanalyse der viktige kulturminner eller -miljøer berøres av

transformasjons- og fortettingsprosjekter. Gjeldende statistikk indikerer at bebyggelse og anlegg med kulturhistoriske verdier er under press. Ny retningslinje kan dempe problemet.

Samlet vurdering blir da hverken negativ eller positiv konsekvens.

Vår vurdering: 0. Samlet hverken negativ eller positiv konsekvens.

6.7.3 Målkonflikter:

- Utvikling av sentrum, lokalisering av bolig og næring. Ivaretas med retningslinje om kulturhistorisk stedsanalyse, men kommer an på praktiseringen / oppfølgingen / faktisk prioritering mellom hensynene.
- Hovedstruktur for mobilitet. Kan innføre lignende retningslinje som for bebyggelse og anlegg om stedsanalyse.

6.8 Friluft, idrett, fysisk aktivitet

Benyttede statistiske kilder: Trygg tilgang til potensielle rekreasjonsområder og nærturterreng (Kilde: SSB-tabell 09580)

Tilgangen til grøntarealer er viktig for livskvalitet og folkehelse. Det tilrettelegger også for sosiale møteplasser. Tilgang til lekeområder er spesielt viktig i ung alder. Vi har tatt ut statistikk som beskriver tilgangen til friarealer av ulike størrelser for bosatte under 20 år i tettsteder. I utvalget er det en i rekke av tettstedene en liten økning i andelen personer under 20 år som har trygg tilgang på rekreasjonsareal / grøntområder. For tilgangen til større områder (nærturterreng) er imidlertid trenden motsatt.

Den økende andelen eldre kan være en utfordring med hensyn til folkehelse mer generelt og fysisk aktivitet spesielt. Samtidig ligger det her en mulighet for frivillighet.

6.8.1 0-alternativet

Langsiktig grense inkluderer både byggeområder og grønnstruktur. Planen gir prosessuelle føringer for ivaretagelse og grenseopptrekking for grønnstrukturen i kommune- og reguleringsplaner.

Konsekvensvurdering:

I det utvalget vi har sett på er det ingen klar tendens for hverken bedring eller svekking av tilgangen til grønnstruktur / friluftsområder. Planen inneholder føringer for ivaretagelse av grønnstruktur og vektlegging av grønne kvaliteter i utbyggingsprosjekter.

Vår vurdering: 0. Ingen konsekvens av betydning.

6.8.2 Planalternativet

Konsekvensvurdering:

I de nye retningslinjene er det lagt til grunn at sambruk og samlokalisering med skoler og eksisterende anlegg bør være førende for utvikling av idrettsanlegg og aktivitetsområder. Temaet er altså sett mer helhetlig opp mot miljømessig og sosial bærekraft. Dette trekker vurderingen i positiv retning. Samtidig er det ikke gjort store materielle grep knyttet til planens føringer som vi forventer gir en betydelig endring fra dagens situasjon.

Vår vurdering: 0 / +1. En begrenset positiv konsekvens

6.9 Masseforvaltning og geologiske ressurser

Vi har ikke kilder for utviklingen i masseforvaltning eller geologiske ressurser knyttet til det aktuelle nivået.

I plandokumentene (strategier og retningslinjer), er det også omtalt at en god oversikt over dette mangler. Dette er derfor fulgt opp gjennom handlingsprogram og retningslinjer.

6.9.1 0-alternativet

Konsekvensvurdering:

Planen inneholder overordnede prosessuelle retningslinjer for masseforvaltning hva gjelder drift, lokalisering, hensyn til andre tema, gjenbruk. Jf. kapittel 2 i planens retningslinjer. Vurderingen er tilknyttet stor usikkerhet på grunn av manglende oversikt over faktisk utvikling. Vi har slik vi ser det ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om planalternativet medfører positiv eller negativ konsekvens.

Vår vurdering: 0. Hverken positiv eller negativ konsekvens.

6.9.2 Planalternativet

Konsekvensvurdering:

I ny plan er det stilt flere nye retningslinjer til temaet. Blant annet skal areal for massehåndtering og grus- og pukkforekomster, samt mineraler av nasjonal og regional betydning avsettes i kommuneplanen. Det er krav om massehåndtering med spesifiserte krav til innhold for prosjekter over 1000 m3. Det er også stilt krav om vurdering av etterbruk. Videre er det i handlingsprogrammet omtalt at det skal skaffes bedre oversikt over den helhetlige situasjonen. Dette trekker vurderingen i positiv retning. Vurderingen er tilknyttet stor usikkerhet på grunn av manglende oversikt over faktisk utvikling.

Vår vurdering: + 1. Positiv konsekvens.

6.9.3 Målkonflikt

Sannsynlig målkonflikt: Naturmangfold

6.10 Energi og grønn omlegging

Benyttede statistiske kilder:

Energibalanse mellom bioenergi, elektrisitet, oljeprodukter, avfallsforbrenning og fjernvarme fordelt på ulike forbrukergrupper 2022 (GWh) (Fra plangrunnlaget)

I plangrunnlaget (utkast til strategier og retningslinjer, Østfold fylkeskommune) er omtalt at av Østfolds totale energiforbruk kommer om lag 27 prosent (ca. 4,3 TWh) fra fossile energikilder, hovedsakelig til industri og transport. Overgang fra fossile til fosillfrie energikilder er nødvendig for å sikre samfunnet tilstrekkelig med energi samtidig som klimagassutslipp reduseres i tråd med vedtatte mål. Østfold har energiunderskudd og et stort effektunderskudd om vinteren. Energi- og effektunderskuddet er en

barriere både for omlegging til fossilfrie energikilder og utvidelse av eksisterende og etablering av ny næring.

6.10.1 0-alternativet

I fylkesplanen er det gitt en rekke retningslinjer knyttet til hva som bør gjøres i kommunale planer. Det gjelder vurdering av ulike energikilder, minst mulig bruk av fossile energikilder, energigjenvinning i og fra prosjekter som produserer større menger energi / varme, ladeinfrastruktur mv.

I regional plan for vindkraft (2012) er det pekt ut mulig egnede områder for lokalisering av vindkraft. Hovedstrategien er at vindkraftanlegg ikke skal etableres innenfor:

- det sammenhengende, brede skogbeltet av høyereliggende utmarksområder, benevnt «Fjellalandskapet» øst i fylket
- I virkeområdet til Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden (RPR-O).

De to nevnte landskapskapskategoriene inneholder i henhold til planens vedtak meget store kvaliteter knyttet til en eller flere av følgende regionalt/ nasjonalt viktige interesser: Landskap, naturforhold, friluftsliv/ turisme, fisk, vilt og kulturminner/ kulturmiljøer. Det visuelle inntrykk og støyforhold må ikke virke negativt for beboerne i boligstrøk.

Det vil likevel være behov for utbygging av ny energiproduksjon og -infrastruktur. Dette medfører konflikter med natur-, kultur- og friluftsinteresser.

SPR KE gir føringer for energiproduksjon, effektiv energibruk og sirkulærøkonomi.

Konsekvensvurdering:
Det er primært grepene i regional plan for vindkraft som trekker vurderingen i positiv retning. Vi har ikke en samlet oversikt over utviklingen i energibalansen. Vurderingen er derfor tilknyttet betydelig usikkerhet.

Vår vurdering: + 1. Positiv konsekvens.

6.10.2 Planalternativet

Ny plan bygger videre på retningslinjene i gjeldende plan. Nye føringer er blant annet knyttet til:

- Utbygging av distribusjonsnett: prioritering av eksisterende virksomheter og regionale næringsområder.
- Det tillates ikke ny kraftkrevende virksomhet uten lokalproduksjno av energi / tilgang på tilstrekkelig energi
- Grå arealer skal prioriteres.

Hovedstrategien om at for Fjella-landskapet og grensen for Kystlandskapet, tillates ikke utbygging av vindkraftanlegg eller bakkemontert solkraftanlegg videreføres. Imidlertid er det lagt opp til å kunne tillate utbygging utenfor de utpekte egnede områdene. Det er altså åpnet for flere områder for energiproduksjon. Slik utbygging tillates likevel ikke på dyrket mark.

Det være behov for utbygging av ny energiproduksjon og -infrastruktur. Dette medfører konflikter med natur-, kultur- og friluftsinteresser.

Konsekvensvurdering:

Det er primært grepene i regional plan for vindkraft som trekker vurderingen i positiv retning, også noe høyere enn 0-alternativene da fleksibiliteten på valgt areal er økt. Samtidig er det krav om prioritering av grå arealer. Konsekvensene av disse føringene er imidlertid usikre, ettersom det avhenger veldig av praktisering.

Videre er det gitt føringer for prioriteringer i distribusjonsnettet noe som trekker vurderingen i positiv retning.

Vi har ikke en samlet oversikt over utviklingen i energibalansen. Vurderingen er derfor tilknyttet betydelig usikkerhet.

Vår vurdering: + 1 / 2. Mellom positiv konsekvens og stor positiv konsekvens.

6.10.3 Målkonflikt
Naturmangfold

6.11 Regional senterstruktur
Fra planens omtale av strategiene:
Regional senterstruktur skal gi grunnlag for omforente løsninger for lokalisering av bolig og næring i fylket. Strukturen legger til rette for forutsigbar samfunnsutvikling, og bidrar til samordning av overordnet planlegging mellom kommunene som lokal arealmyndighet, fylkeskommunen og staten. En treffsikker areal- og mobilitetspolitikk tar høyde for at det er ulike utfordringer og fortrinn mellom kommuner, og søker differensierte løsninger i avveiningen mellom regional politikk og lokale behov.

I konsekvensvurderingen for dette temaet vektlegger vi langsiktige føringer for lokalisering av bolig og næring, forutsigbarhet for samfunnsutviklingen, og avveining mellom regional politikk og lokale behov.

Vurderingen er gjort ut ifra aktuelle grunnlagsrapporter.

For statistikk / utvikling knyttet til den faktiske befolknings-, bolig-, og næringsutvikling vises det til temaet «Utvikling av sentrumsområder» og «Lokalisering av bolig» og «lokalisering av næring». For omtale av utvikling innenfor handel og tjenesteyting vises det til temaet «Utvikling av sentrumsområder».

6.11.1 0-alternativet
Arealstrategi med langsiktig grense og senterstruktur er blant de sentrale grepene i planen fra 2009. Definisjonene av by-, område- og lokalsenter i 2009-planen legges også til grunn for 2018-planen.

De viktigsteknutepunktene skal ligge i byenes sentrum ved jernbanestasjonene. Her skal det legges til rette for fortetting og gode overganger mellom forskjellige transportmidler.

I evalueringen av planen (Multiconsult, 2017) ble det blant annet trukket fram av kommunene at planen har medført:

- Sterkere trykk på fortetting og transformasjon i sentrum
- Et større fokus på sentrum og byutvikling
- Felles definisjon av område- og lokalsentre
- Bevissthet rundt forbruk av dyrka og dyrkbar mark

Tettstedsgrensene i planen har blitt lagt til grunn for all planlegging.

I tillegg har planen medført økt fokus på:
- Planlegging av kollektiv og gang-/sykkel
- Parkeringspolitikk

Også i Rambøll / Henning Larsens (2022) vurdering av gjeldende plan fra 2018 ble det i intervjuene av kommunene trukket fram det samme: Planens føringer og tilhørende prosesser er et vesentlig skifte av fokus og har vært av vesentlig betydning for arealutviklingen i kommunene.

Sentrale retningslinjer er blant annet:
- 1.1.1: Prinsippene om transporteffektivitet og tilstrekkelig hensyn til vern skal legges til grunn for kommunenes detaljering av arealbruk. Arealer nær kollektivknute punkt skal prioriteres til nytt tettstedsareal. Infrastrukturløsninger og befolkningsutvikling skal ligge til grunn for kommunenes detaljering av arealbruk.
- 1.5.1: All utvikling i byer og tettsteder definert i senterstrukturen, skal skje etter prinsippet «innenfra og ut».
-1.5.4: Andelen utbygging i lokalsenterne skal være lavere enn i by- og områdesenterne.

Konsekvensvurdering:
Planen bidrar til omforente løsninger for lokalisering av bolig og næring i fylket, med vekt på fortetting og sentrumsutvikling. Videreføring av strukturen fra opprinnelig plan (2009) legger til rette for forutsigbar samfunnsutvikling, og bidrar til samordning. Føringene for andelen utbygging som skal skje i by- og områdesenterne vs. lokalsenterne åpner for differensierte løsninger.

Vår vurdering: +2. Stor positiv konsekvens.

6.11.2 Planalternativet

I forbindelse med ettersyn har det kommet inn innspill med bekymring om:

1. Omfattende utredningskrav
2. Reduksjon i kommunenes mulighet til å utøve lokalpolitisk skjønn

Den regionale planen følger opp statlige planretningslinjer for areal og mobilitet 24.01.2025, samt klima og energi (20.12.2024). Føringene i regionalplanen er tilpasset de statlige planretningslinjene, og stiller ikke betydelige krav utover disse for bolig eller næring. Det gjelder både utredningskrav, slik som planvask og arealregnskap, og konkrete krav slik som ABC-prinsippet.

De statlige planretningslinjene gjelder alle fylker. Føringene i regionalplanen gir dermed heller ikke vesentlig strengere føringer enn det som gjelder for andre regioner.

Noe av hensikten med både de statlige planretningslinjene og regionale planens føringer er å bygge opp rundt eksisterende infrastruktur, og generelt sørge for at utbygging skjer på en mest mulig effektiv måte både i anlegg og drift.

Utbygging kan fortsatt skje så lenge det ikke er i strid med nasjonale eller regionale interesser.

Vår vurdering er at føringene legger til rette for et variert boligtilbud, inkludert rimelige boliger og arbeidsplassutvikling og verdiskaping.

Ny plan bygger videre på senterstrukturen og retningslinjene i gjeldende plan. Konsekvensvurderingen blir den samme.

Konsekvensvurdering:
Planen bidrar til omforente løsninger for lokalisering av bolig og næring i fylket, med vekt på fortetting og sentrumsutvikling. Videreføring av strukturen fra opprinnelig plan (2009) legger til rette for forutsigbar samfunnsutvikling, og bidrar til samordning. Føringene for andelen utbygging som skal skje i by- og områdesenterne vs. lokalsenterne åpner for differensierte løsninger. Den regionale planen følger opp statlige planretningslinjer for areal og mobilitet 24.01.2025, samt klima og energi (20.12.2024). Føringene i regionalplanen er tilpasset de statlige planretningslinjene, og stiller ikke betydelige krav utover disse for bolig eller næring. Det gjelder både utredningskrav, slik som planvask og arealregnskap, og konkrete krav slik som ABC-prinsippet.

Vår vurdering: +2. Stor positiv konsekvens.

6.12 Hovedstruktur for mobilitet

Mobilitetsstrukturen er infrastrukturen vi bruker for å forflytte varer, tjenester og mennesker. Infrastrukturen består av veier, jernbane, vannveier og havner, godsterminaler, kollektivholdeplasser og knutepunkt.

Konsekvensvurderingen av temaet baserer seg på omtalen av temaet i nytt planforslag: Det vurderes i hvilken grad planene og hovedstrukturen bygger opp under prioriterte kollektivknutepunkt, og sørger for at de store reisestrømmene kan gjennomføres trygt og attraktivt. Videre er det aktuelt å vurdere hvorvidt mobilitetstilbudet er bærekraftig økonomisk tilgjengelig for alle, universelt utformet og folkehelsefremmende.

Benyttet statistikk: Utvalgte nøkkeltall for samferdsel (SSB-tabell 11822)

På grunn av sammenslåingen til Viken foreligger det tall for Østfold fram til og med 2018. Deretter overtar Viken. Tallene gjelder per år.

- For både Østfold og Viken viser statistikken at tallet for kollektivreisende vært klart stigende.
- I Østfold var driftsutgiftene til kollektivtransport per innbygger på vei opp, mens den for Viken (seneste perioden) har vært på vei ned.
- I Østfold ble andelen fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekke redusert i perioden. For Viken har tallet vært på vei opp.

Denne statistikken sier noe om utviklingen i mobilitetsinfrastrukturen. Samtidig er det mye den ikke sier noe om: For eksempel:

- havner og vannveier
- forflytning av varer
- funksjoner- og kvaliteter ved tjenestene
- hvorvidt strukturen er folkehelsefremmende mv.

6.12.1 0-alternativet

I arealstrategien er omtalt at for å få til ønsket byutvikling må statlige og regionale myndigheter slutte opp om utviklingen lokalt gjennom sine prioriteringer til infrastruktur. Det skal bygges opp rundt Inter City-utbyggingen og kollektivknutepunkter generelt. «Bypakker» og «byvekstavtaler» er spesielt viktig for å utløse statlige midler til utbygging av transportsystemet. Det er inngått samarbeidsavtale om «Bypakke Nedre Glomma».

I retningslinjene er det gitt egne føringer for kollektivtilbud (1.9), gang- og sykkelveier (1.10), veinettet (1.11) og virkemidler for å redusere biltrafikken (1.12).

Herunder er gitt føringer om trygg og effektiv over gang mellom ulike transportmidler, effektiv bruk og vedlikehold av dagens infrastruktur, og det skal utvikles et parkeringstilbud i bysentrum som bygger opp under byliv og reduserer biltrafikken. Besøksparkering i by-/tettstedsområder skal prioriteres foran arbeidsrelatert parkering. Gjennom kommuneplanen skal kommunene etablere restriktive parkeringsnormer i byene.

Hovedstrategiene i gjeldende regional transportplan for Østfold er:

- Geografisk tilpasning av tiltak ut fra transportutfordringer og regionale samarbeidsavtaler.
- Fullføring av påbegynte og oppfølging av vedtatte prosjekter.
- Iverksetting av tiltak som for lavest mulig kostnad og minimerte miljø- og målkonflikter gir:

a. bedre utnyttelse av de ulike transportformenes fortrinn,
b. økt verdiskaping og flere arbeidsplasser basert på lokale/regionale fortrinn, og / eller
c. økt fysisk aktivitet og bedret folkehelse for befolkningen generelt og for prioriterte mål grupper spesielt.

Det er også egne strategier for kollektivtransporten, fylkesveiene, trafikksikkerhet og gods.

I kapittelet om finansiering er det vist til at det er nødvendig med alternativ finansiering for å dekke behovene. Herunder bypakke og andre finansieringsformer.

Konsekvensvurdering:
Tilgjengelig statistikk indikerer en positiv trend i bruk av kollektivtransport, og nedgang i fylkesveier med dårlig dekke. Gjeldende fylkesplan har utfyllende føringer knyttet til helhetlig areal og transportplanlegging med vekt på knutepunktutvikling, og effektiv bruk av dagens infrastruktur (kap. 1.9-1.12) Dette trekker vurderingen i positiv retning. Imidlertid har driftsutgiftene til kollektiv vært på vei ned i slutten av perioden. I gjeldende transportplan er det også trukket fram at finansiering er en betydelig utfordring i tida framover. Det indikerer en negativ utvikling.

Tilgjengelig statistikk gir også et svært begrenset bilde for temaet. Dette gir en høy usikkerhet.

Samlet vurderer vi konsekvensene som positiv.

Vår vurdering: +1. Positiv.

6.12.2 Planalternativet

Ny strategi er å videreutvikle en klimavennlig, attraktiv og trafikksikker hovedstruktur for mobilitet.

I strategien er det vektlagt at det skal tas vare på det vi har, utbedre der vi kan og bygge nytt der vi må. Vedlikeholdsetterslepet på vei skal reduseres. Kollektivtransporten skal ta de store reisestrømmene

i og mellom byer og tettsteder. Videre skal det legges vekt på sosialt og økonomiske utjevnende, helsefremmende og universelt utformede løsninger.

Det skal bidras til samordnet og stedstilpasset parkeringspolitikk som fremmer grønn mobilitet. Dette er fulgt opp i retningslinjer.

Retningslinjer:
- Kommunen skal stille krav til mobilitetsutredninger på kommune- og reguleringsplannivå for etablering av større boligområder og/eller virksomheter.
- Det er i tillegg gitt retningslinjer om at kommunene skal utarbeide parkeringsstrategi og sette restriktive parkeringsnormer.

I handlingsprogrammet er det blant annet planlagt følgende tiltak:
- Gjennomføre kampanjer og holdningsskapende tiltak innenfor trafikksikkerhet
- Arbeide strategisk og koordinert mot nasjonale myndigheter for å oppnå en helhetlig og forpliktende plan for å redusere vedlikeholdsetterslepet med fokus på vei - og bruvedlikehold, modernisering og klimatilpasning av infrastrukturen
- Ta i bruk ny teknologi med sikte på å redusere og begrense den negative utvikling i vedlikeholdsetterslepet og modernisere veinettet
- Jobbe for å utnytte ledige kapasitet på Østre og Vestre linje for å få flere til å reise med tog mellom Østfoldbyene, og vurdere muligheten for å styrke togtilbudet.
- Gjennomføre kompetansehevingstiltak for å øke kunnskapen om universell utforming

Konsekvensvurdering:
Den nye strategien bygger videre på føringene i tidligere arealstrategi og strategiene i regionalplan for transport. Strategien følges opp med retningslinjer og tiltak i handlingsprogram. Samlet blir vurderingen den samme som for gjeldende plan.

Vår vurdering: +1. Positiv.

6.13 Godstransport og terminalstruktur

Benyttet statistikk: SSB-tabell 11823: Registrerte kjøretøy, etter region, drivstofftype, statistikkvariabel og år.

Fra planens omtale av strategiene: Norge og EU har hatt ambisjoner om å overføre gods fra vei til sjø og bane for å redusere transportens negative effekter, men dette har vært lite effektivt. EU har endret sin strategi til en mer generell ambisjon. I Norge er målet om 30 % overføring for gods over 300 km fra Nasjonal transportplan 2018–2029 krevende og urealistisk. Transportfordelingen har vært stabil, og fokus ligger nå på å redusere klimagassutslipp fra godstransport for å nå 2050-målene. Politikken skal utvikle transportformenes fortrinn og redusere skadevirkninger, uten å videreføre godsoverføringsambisjonen i Nasjonal transportplan 2025–2036.

I konsekvensvurderingen ser vi på forholdet til ABC-prinsippet og klimautslipp fra transport, samt andre aktuelle forhold knyttet til effektiv organisering / samfunnsmessige virkninger. For arealbeslag vises det til øvrige tema.

Ettersom gods transporteres over relativt lange avstander, har vi sett på statistikk for både Østfold og Viken. Det samlede antallet lastebiler er på vei ned i både Viken og Østfold. Det kan tyde på mer effektiv bruk av bilparken, men kan også være resultat av økt konkurranse fra andre regioner og land.

Det kan også være andre årsaker vi ikke fanger opp her. Økningen i antallet EL-kjøretøy for lastebil i Østfold er marginal, men i Viken har det vært en betydelig vekst i antallet, selv om andelen fortsatt er neglisjerbar. Antallet varebiler på EL i Viken øker betydelig.

6.13.1 0-alternativet

Arealstrategien inkluder ABC-prinsippet, der C-områder ligger på avstand fra tettstedene. Men det skal være god tilkobling til hovedveinettet, godsterminal eller havn. Det er pekt ut næringsområder i tråd med dette prinsippet.

Konsekvensvurdering:
Det er pekt ut næringsområder i tråd med ABC-prinsippet der C-områdene (plasskrevende virksomhet) skal ha god tilkobling til hovedveinett, godsterminal eller havn. Dette trekker vurderingen i positiv retning.

Hva gjelder selve transporten er trenden er at antallet lastebiler registrert i Østfold og Viken er på vei ned. Men vi vet ikke om det er resultat av mer effektiv bruk av kjøretøyparken, økt konkurranse eller andre forhold. Antallet registrerte el-varebiler er på vei opp. Antallet el-lastebiler i Viken har også en betydelig vekst, men andelen er fortsatt svært lav. Samlet indikerer dette en positiv, men usikker utvikling.

Samtidig er det skadevirkninger av økningen i godstransporten på vei. Tidligere mål om overføring av gods fra bane til vei er omtalt i plandokumentene at utgår da de ikke er realistiske. Dette trekker vurderingen i negativ retning.

Samlet ender vurderingen på begrenset positiv.

Vår vurdering: 0/+1. Begrenset positiv konsekvens

6.13.2 Plan-alternativet

Ny strategi er å videreutvikle et effektivt, klima- og miljøvennlig system for gods- og varetransport.

Strategien skal innebærer å

- utvikle bærekraftige godsknutepunkt/terminaler/havner
- utvikle bærekraftig distribusjon i byområdene
- planlegge og bygge ut tilstrekkelig lade- og fylleinfrastruktur for fossilfrie drivstoff

Retningslinjer:
Arealbehov til omlastning av varer bør avklares i kommuneplanens arealdel. I byer og tettsteder bør vei- og gatenettet tilrettelegges for bylogistikk gjennom reguleringsplan eller nett – og gatebruksplan.

I handlingsprogrammet er det blant annet foreslått følgende tiltak:

- Utarbeide gode saksbehandlingsrutiner i kommunene for etablering av energistasjoner for tungtransport
- Delta i relevante samarbeid om grønne energistasjoner.
- Gjenåpne Østre linje for godstransport i rute

I tillegg er det foreslått noen mer overordnede, men mindre konkrete tiltak som skal fremme transport på bane, vannveier og bruk av informasjonstjenester.

Konsekvensvurdering:
Planen bygger videre på gjeldende arealstrategi / ABC-prinsipp. Strategien har et økt fokus på bærekraft. Det er gitt en ny retningslinje om omlasting av varer og bylogistikk. Videre er det foreslått tiltak knyttet til saksbehandling av energistasjoner og gjenåpning av Østre linje for gods. Disse trekker i positiv retning, men vi vurderer at det ikke påvirker den samlede vurderingen i nevneverdig grad. Vurderingen blir den samme som for gjeldende plan:

Vår vurdering: 0/+1. Begrenset positiv konsekvens

6.14 Samarbeid

Fra planens omtale av strategiene: Østfold står overfor økte forskjeller i ressurser til samferdsel og mobilitet. Mens det må kuttes betydelig i økonomiplanperioden 2025-2028, har Bypakke Nedre Glomma en investeringsramme på over 11 milliarder kroner for Sarpsborg og Fredrikstad de neste 10–15 årene. I tillegg gir byvekstavtalen årlige tilskudd på rundt 170 millioner kroner fram til 2034 for å styrke kollektivtransport, sykkel, gange og mobilitetstiltak. Disse ulike økonomiske forutsetningene krever samarbeid på tvers av fylket for å utnytte ressursene bedre og sikre bred anvendelse av kunnskapen som bypakkene utvikler. Disse avtalene gir finansieringsrammer, nye dialogarenaer, og handlingsprogrammer for konkrete tiltak. Belønningsordningen som følger med avtalene, fremmer helhetlige løsninger for å redusere klimagassutslipp og fremme bærekraftig transport.

Videre framheves det som viktig å videreføre eksisterende samarbeid og vurdere nye avtaler der det er behov.

Nedre Glomma omfatter ca. halve fylkets befolkning. I tillegg til Fredrikstad og Sarpsborg er både Rakkestad og Hvaler del av bo- og arbeidsmarkedet, og derfor viktige interessenter. Men da gjenstår hoveddelen av antallet kommuner. I tillegg til Bypakke Nedre Glomma er Miljøløftet Moss også en viktig samarbeidsarena. Det er også etablerte samarbeid / nettverk i regi av fylkeskommunen om byutvikling og klima for alle kommunene.

Grunnlagsrapportene (Multiconsult, 2017 og Rambøll, 2022) trekker fram at kommunene etterspør veiledning knyttet til metode. I vurderingen av gjeldende fylkesplan og bestemmelser ble det blant annet trukket fram behov for veiledning knyttet til handelsbestemmelsene.

I konsekvensvurderingen legger vi vekt på samarbeid og veiledning. Vi vurderer blant annet om planen synes å ha en god avveining mellom prosessuelle og materielle retningslinjer. Dette for å kunne vurdere sannsynligheten for at planens mål følges opp lokalt.

6.14.1 0-alternativet

Fylkesplanens retningslinjer skal sørge for en restriktiv arealforvaltning som er i samsvar med byvekstavtalen. En ulempe ved planen er det store antallet retningslinjer, som gjør at mange av retningslinjene er lite kjent hos kommunene (Rambøll, 2022)

I evalueringen av gjeldende fylkesplan fra 2009 (Multiconsult) ble det trukket fram at bypakkesamarbeidet har gitt fokus på fortetting og arealeffektiv transportplanlegging. I Rambøll / Henning Larsens vurdering av gjeldende plan fant vi også at Østfoldplanens føringer om spredt utbygging og framtidige områder følges opp selv om de dels har lav forankring.

Planen inneholder ikke et eget handlingsprogram. Men inneholder føringer som har karakter å være lik føringer i et handlingsprogram.

Retningslinje 1.11.2 lyder:
For at kollektivtilbudet i tillegg til areal- og parkeringspolitikken skal kunne bidra til å nå nullvekstmålet, er det nødvendig med betydelige investeringer i veinettet i de største byene. Prioriteringene avklares i felleskap mellom nasjonale, regionale og kommunale myndigheter i bypakker og andre avtaler.

Konsekvensvurdering:
Bypakkemidlene tilfører ressurser og muligheter for samarbeid som ikke ville vært mulig ellers. Ressursene går primært til Fredrikstad og Sarpsborg, men kommer dels også til gode observatørkommunene Rakkestad og Hvaler.

Miljøløftet Moss er en viktig samarbeidsarena for de sentrale offentlige aktørene innen arealbruk i den aktuelle delregionen. Her tilføres imidlertid ikke midler på samme måte. Det er også andre nettverk knyttet til by og klima som gjelder hele fylket, men her er ressursene mer begrenset.

Vår vurdering: + 1 / 2. Positiv til stor positiv konsekvens.

6.14.2 Planalternativet

I ny plan er antallet retningslinjer redusert, og det er lagt større vekt på veiledning. For eksempel ABC og arealregnskap.

Blant de nye strategiene er punkt om å videreføre arbeidet i bypakke Nedre Glomma med sikt på å utvikle ny innsikt og legge til rette for kunnskapsdeling til resten av Østfoldsamfunnet. I tillegg legges det opp til flere samarbeidsarenaer og -avtaler.

Det er gitt strengere krav til å unngå nedbygging av natur (jf. kap 6.4.2). Herunder er det gitt prosessuelle føringer som at kommunene skal kartlegge natur i henhold til gjeldende nasjonal metodikk før områder avsettes til utbygging. Videre er arealnøytralitet del av strategiene, mens økologisk kompensasjon er del av fylkeskommunens handlingsprogram i form av et pilotprosjekt.

Konsekvensvurdering:
I utgangspunktet er vurderingen den samme som 0-alternativet. Ny plan har imidlertid en dreining i retning av mer dialog, og redusert antall retningslinjer / føringer. Det er lagt økt vekt på å legge til rette for kunnskapsdeling og flere samarbeidsarenaer og -avtaler. Dette trekker vurderingen i positiv retning.

Videre er det et spørsmål om kravet om naturkartlegging på kommuneplannivå trekker vurderingen i negativ retning på grunn av økt ressursbruk for kommunene. Vi vurderer imidlertid at dette kravet er nødvendig for at sakene skal vurderes å være tilstrekkelig opplyst. Og at et slikt krav er rimelig å forvente i takt med utviklingen i holdninger i samfunnet.

Dette betyr ikke at planen er uten kontroverser. Men vi vurderer det slik at planen og tilhørende prosesser innrettes på en slik måte at den gir høy sannsynlighet for oppfølging.

Vår vurdering: + 2. Stor positiv konsekvens.

6.14.3 Målkonflikter:

- Lokalisering av bolig
- Lokalisering av næring

Det er en avveining mellom optimal utvikling i et regionalt perspektiv og hva som er gjennomførbart lokalt. I planen er det vektlagt langsiktige løsninger ved å bygge videre på gjeldende senterstruktur, samt at langsiktig er justert til å ligge rundt arealer i kommuneplanene.

6.15 Utvikling av sentrumsområder

For dette temaet vurderer vi utviklingen knyttet til funksjoner og kvaliteter i sentrumsområdene og knutepunkt. Herunder:

- Retningslinjene for kvalitets- og funksjonskrav for sentrumsområdene og knutepunkt
- Planbestemmelser / retningslinjer for handel og arbeidsplass- og besøksintensiv virksomhet

Vi ser også på boligutvikling i sentrumsområdene / tettstedene.

For nærmere omtale av areal og transport for øvrig vises det til temaene senterstruktur og lokalisering av bolig og næring.

For nærmere omtale av sosiale forhold vises det til utvikling av nærmiljø og boområder.

Benyttet statistikk / kilder:

- Trygg tilgang til potensielle rekreasjonsområder og nærturterreng. (Kilde: SSB-tabell 09580)
- Utvikling i andelen av detaljvarehandelen som foregår i tettsted (Kilde: SSB-tabell 09657)
- Befolkningsvekst i og utenfor tettsted (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB-data)
- Utvikling i befolkningstetthet i tettstedene (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB-data)
- Folkehelseundersøkelsen

Fra planens omtale av strategiene:
Sentrumsområder i alle kommuner skal gi et bredt spekter av botilbud, aktiviteter, tjenester og handels-/opplevelsestilbud og levende møteplasser for de som bor i sentrum og omlandet rundt. En felles utfordring er at flere funksjoner som kunne styrket sentrumsområdene lokaliseres utenfor. For pressområder kan det være en utfordring å ha møteplasser og funksjoner for alle, å ta vare på stedets identitet samt sikre grønnstruktur, kultur-/bygningsmiljøer og god tilgjengelighet for alle. I distriktskommuner kan det være mangel på utbyggingsaktører, og behovet for bil og god parkering kan gjøre det mindre attraktivt å gå og oppholde seg i sentrum.

Planbestemmelser for handel:
Regjeringen vedtok i 2008 en rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (kjøpesenterbestemmelsen) for å snu den bilbaserte og arealkrevende utviklingen. Bestemmelsen utløp i 2018 og ble i Østfold erstattet av regional planbestemmelse. Formålet med bestemmelsene er å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for lokalisering av handel og offentlige arbeidsplasser og/eller besøksintensive virksomheter etter ABC-prinsippet. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil.

Handelskonsepter eller handelsområder som skal dekke mer enn et lokalt behov, etableres i sentrum av byer og tettsteder slik de er definert i fylkesplanens senterstruktur, og avgrenses i kommuneplanene.

Utenfor senterstrukturen kan det tilrettelegges for handel som dekker det lokale behovet. For plasskrevende varer er det pekt ut avlastningsområder utenfor sentrum

Planbestemmelse om lokalt omland handel er i dialog med kommunaldepartementet funnet at er for detaljert for kommuneplanens arealdel. Dette blir dermed en retningslinje, og slår da inn på nye / endrede reguleringer i stedet. Det forutsettes at retningslinjen praktiseres, og at det slik ikke medfører noen endringer i konsekvensvurderingen.

Det har også vært gjeldende en planbestemmelsene for offentlige arbeidsplasser og/eller besøksintensive virksomheter. Den sa at disse funksjonene skal legges til sentrum av byer og tettsteder. Hensikten er at bygg og anlegg som har en fellesfunksjon for kommunen skal legges til sentrum. Bestemmelsen har imidlertid ikke vært praktisert de siste årene etter dialog med departementet rundt lovlighet knyttet til formuleringen «offentlig». Denne legges derfor ikke til grunn for vurderingen.

I Rambøll / Henning Larsens vurdering av gjeldende fylkesplaner (2022) ble kommunene intervjuet om utformingen av bestemmelsene. Bestemmelsene er tydelig mht. mål, men den oppleves krevende å operasjonalisere i konkrete reguleringssaker. Det ble også trukket fram at kravet til behandling av dispensasjoner fra bestemmelsen kan tydeliggjøres for å sikre at alle tiltak som berører forskriften blir behandlet av fylket. I de fleste kommunene er bestemmelsen kopiert inn i kommuneplanen uten operasjonalisering på dette nivået.

Andelene av detaljvarehandelen som foregår i tettstedene er svært høy. I de fleste kommunene har det vært et lite fall i andelen som foregår innen tettstedene, men det er også eksempel på det motsatte. Dessverre er statistikken for kommunesentrene svært ufullstendig og lar seg ikke benytte til å si noe meningsfullt. Vi har heller ikke lignende statistikk for utviklingen innen besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet. utviklingen knyttet til tilgangen til grønnstruktur i tettstedene i sum er relativt uforandret siden vedtak av gjeldende plan.

Boligutvikling i sentrum:
Videre er utvikling av sentrum med boliger et viktig tema. Dette er viktig både med tanke på nærhet til varehandel, tjenester og andre tilbud, men også at virksomhetene / tilbudene har god tilgang på kunder og besøkende.

Vi har ikke egen statistikk for sentrumsområdene, men statistikken viser at befolkningsveksten i Østfold skjer i hovedsak i tettstedene. Se tabell med prosentvis vekst i tettsteder, spredtbygde områder, og andelen av dagens befolking i tettsted. Befolkningsveksten i tettstedene er også sterkere enn veksten i tettstedsarealet. Det foregår altså en fortetting av tettstedsarealene. Se tabell med oversikt over befolkningstetthet i tettstedene. I 2022 var 56 % ny bebyggelse (dvs. både bolig og næring) innenfor eksisterende tettsted. Det er også fremst tidligere bebygd areal som blir bebygd.

Tettsted vs. sentrum / usikkerhet:
Et grunnleggende problem med statistikken benyttet knyttet til dette temaet er at den gjelder tettstedene, og ikke sentrum spesifikt. Dessverre er statistikken for sentrumsområdene mangelfull og lar seg ikke benytte til å si noe meningsfullt. Dette innebærer en usikkerhet.

6.15.1 0-alternativet

Under retningslinjenes føringer for fortetting med kvalitet (1.1) er det blant annet sagt at:

- Arealer nær kollektivknutepunkt skal prioriteres til nytt tettstedsareal.

- I planer og tiltak skal det synliggjøres hvordan tiltak bidrar til å redusere sosial ulikhet.
- Det skal stilles krav om høy arealutnyttelse i form av fortetting og transformasjon innenfor tettbebyggelsen. Folkehelsen skal ivaretas.
- Kommunene bør utarbeide en helhetligplan for felles leke- og uteoppholdsarealer i bysentrum. En slik plan gir grunnlag for avtaler med utbyggere om å finansiere disse fellesområdeneframfor at utbygger må sikre arealene på egen tomt

Videre er det gitt føringer om detaljerte grenser for grønnstrutur og gåstrategi, ivaretagelse av kulturminner og miljø i planleggingen, ute- og lekeareal, kriminalitet, kartlegging av blågrønnstruktur. Det er i tillegg gitt egne føringer for fortetting og transformasjon i eldre bolig- og næringsområder (1.7).

I utviklingen av sammenhengende nettverk for sykkel og gange, prioriteres først strekninger i og mot sentrum, så strekninger med størst potensial forbruk. Det skal etableres tilstrekkelig og god sykkelparkering i by- og områdesentra (1.10). Det er også gitt føringer for parkering for å støtte opp om senterområdene.

Vi forutsetter at den regionale planbestemmelsen for handel videreføres, med justering knyttet til føringene for lokalt omland. For besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet legger vi til grunn at ABC-prinsippet er gjeldende.

Konsekvensvurdering:
Tilgangen til grønnstruktur i tettstedene er i sum relativt uforandret tross fortetting. Andelen barn og unge som er utsatt for helseskadelig støy er redusert. Med grunnlag i planens retningslinjer forventer vi at denne utviklingen vil fortsette. Dette trekker vurderingen i positiv retning. Folkehelseundersøkelsen viser at trivsel i nærmiljøet, trygg tilgang til rekreasjonsområder, og utsettelse for helseskadelig støy er sosialt skjevfordelt, men her har vi ikke tall for utviklingsretningen.

Boligutviklingen foregår i all hovedsak innenfor tettstedene, inkludert sentrumsområdene. Med grunnlag i planens retningslinjer forventer vi at denne utviklingen vil fortsette. Dette er med å støtte opp om tjenestetilbud, aktiviteter, og varehandel i sentrumsområdene. Dette trekker vurderingen i positiv retning.

Utviklingen knyttet til handel i tettstedene er relativt uforandret siden vedtak av den regionale planbestemmelsen. Vi mangler statistikk for utviklingen av besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet. Planbestemmelsene for handel er et tydelig styringsverktøy som er med å styrke sentrumsområdene. Men det har fra kommunene vært savnet veiledning til bestemmelsen, noe som kan ha ført til avvikende praksis rundt dispensasjoner (Rambøll, 2022).

Vår vurdering: 0 /+ 1. Begrenset positiv konsekvens.

6.15.2 Planalternativet

Sentrale retningslinjer er:

- I mindre tettsteder skal sentrum utvikles med boliger, variert tjeneste- og servicetilbud og flerfunksjonalitet. Gjennom arealplaner skal det sikres at ny utbygging utfyller eksisterende sentrumsstruktur.
- I byer og større tettsteder skal sentrum utvikles rundt knutepunkt, med høy arealutnyttelse og flerfunksjonalitet. Kommunen skal peke ut gater og byrom hvor det skal stilles krav til aktive 1. etasjer med trinnfri adkomst, og god kobling til fortau/gate/torg.

Videre er det gitt føringer om sosiale møteplasser, videreutvikling av stedenes identitet / særegne kvaliteter, parkeringsstrategi, restriktive bilparkeringsnormer, prioritering av kollektive transportløsninger, samt trygge og enkle overganger mellom transportmidlene.

Gjeldende handelsbestemmelser videreføres som retningslinjer og knyttes til føringer om ABC-prinsippet for øvrig. Bestemmelsene for offentlige arbeidsplass- og besøksintensiv virksomhet utgår, men prinsippet videreføres generelt gjennom ABC-prinsippet. Bestemmelsen om lokalt omland gjøres om til retningslinje, men forutsettes praktisert.

Retningslinjene bygger videre gjeldende føringer. Oppbygningen av retningslinjene gir en noe tydeligere differensiering enn gjeldende plan mellom mindre og større tettsteder. Jamfør vekten på høy arealutnyttelse og gode koblinger mellom gate og bebyggelse.

Konsekvensvurdering:
Se vurderingen av 0-alternativet. Her følger en vurdering knyttet til endringene i planen:

Handelsbestemmelsen videreføres som del av ABC-prinsippet og retningslinjer til kommuneplanene. Dette gir en større fleksibilitet, men kan samtidig gi en mindre tydelig styring. Handelsetableringer kan ha store konsekvenser regionalt for andre sentrum / senteretableringer. Det er fare for at dette bidrar til en utvikling som er negativ for sentrumsområdene. Men konsekvensene er usikre. Vi forutsetter at retningslinjene følges opp strengt gjennom innsigelser. Vi lander da på at virkningene blir like som i 0-alternativet.

Det er i ny plan i større grad gitt føringer om sosiale møteplasser og videreutvikling av stedenes identitet / særegne kvaliteter. Effektene av dette er imidlertid usikre, ettersom de er krevende å konkretisere.

Vurderingen blir lik som for gjeldende plan.

Vår vurdering: 0 /+ 1. Begrenset positiv konsekvens.

6.16 Utvikling av nærmiljø og boområder

Under dette temaet vurderer vi primært sosiale forhold knyttet til oppvekst og det fysiske miljøet.

Benyttet statistikk / kilder:

- Trygg tilgang til potensielle rekreasjonsområder og nærturterreng. (Kilde: SSB-tabell 09580)
- Utvikling i befolkningstetthet i tettstedene (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB-data)
- Folkehelseundersøkelsen

Fra planens omtale av strategiene:
En god bolig og et nærmiljø som oppleves trygt og attraktivt har stor betydning for folks livskvalitet og helse. Et nærmiljø som gir mulighet for ulike typer aktiviteter kan bidra til mer tillit og økt tilhørighet til lokalsamfunnet. Gode boområder gir rom for mangfold og er utformet på en aldersvennlig og inkluderende måte. De er for eksempel slik at barn og unges livssjanser påvirkes av nærmiljøet de vokser opp i. Oppvekststedet har betydning for barn og unges situasjon her og nå, og ikke minst deres livssjanser og sosiale mobilitet videre i livet. I Østfold har vi et særlig behov for å utvikle boområder

som støtter sosial inkludering, god folkehelse og tilgjengelige hverdagsfunksjoner, samtidig som vi ivaretar både natur- og kulturmiljøer.

Livskvalitet, helse og deltakelse i samfunnet er skjevt fordelt mellom ulike grupper. Den sosioøkonomiske statusen (f.eks. utdanningsnivå eller inntekt) påvirker levekår og hvilke valg man har mulighet til å ta. Man ser en tydelig sosial gradient ved at jo høyere inntekt eller utdanning man har, jo bedre skårer man på en rekke trivsels- og helsemål. Folkehelseundersøkelsen viser at andelen som trives i nærmiljøet er mye høyere blant de med høyere utdanning eller som ikke opplever å ha økonomiske vansker. Likeledes følger trygg tilgang til rekreasjonsarealer en tilsvarende sosial gradient.

Innbyggerne i Østfold er mer utsatt for støy enn snittet for landet. Veitrafikk er den viktigste kilden til støy i Østfold. 34 prosent opplever støy fra veitrafikk i Østfold. Andelen barn og unge som er utsatt for helseskadelig støy ved boligen er redusert, men støy er sosialt skjevfordelt.

6.16.1 0-alternativet

I planen retningslinjer er det blant annet sagt at:

- Det skal stilles krav om gode, varierte og tilstrekkelige lekeområder og uteoppholdsarealer i boligområder (1.1.9).
- I planer og tiltak skal det synliggjøres hvordan tiltak bidrar til å redusere sosial ulikhet (1.1.3)
- Boligområdene skal ha lett tilgang til nærturområder. Tilgjengeligheten til turområdene bør sikres med gang- og sykkelveier eller turstier (1.3).

Konsekvensvurdering:

Vi har noe begrenset tilgjengelig statistikk for utviklingen innenfor temaet. Men det vi kan si er at tilgangen til grønnstruktur i tettstedene i sum er relativt uforandret siden vedtak av gjeldende plan. Videre vet vi at andelen barn og unge som er utsatt for helseskadelig støy er redusert. Gitt planens føringer forventer vi at denne trenden fortsetter. Dette trekker vurderingen i positiv retning. Befolkningstettheten i tettstedene er på vei opp, men vi har ikke indikasjoner på at dette forsterker utfordringene.

Folkehelseundersøkelsen viser videre at trivsel i nærmiljøet, trygg tilgang til rekreasjonsområder, og utsettelse for helseskadelig støy er sosialt skjevfordelt, men her har vi ikke tall for utviklingsretningen. Det kommer også tydelig fram i statistikken at kvinner i aldersgruppen mellom 18 og 29 kjenner seg vesentlig mindre trygge i nærmiljøet enn andre befolkningsgrupper. Igjen er utviklingstrekkene usikre. Videre er det kjent at Østfold har utfordringer med hensyn til utenforskap og deltagelse. Dette trekker vurderingen i negativ retning. Selv om vi ikke har tall for utviklingstrekk velger vi av forsiktighetshensyn å sette denne vurderingen på den negative siden av skalaen.

Samlet vurderer vi at dette gir en begrenset negativ konsekvens.

Vår vurdering: 0 / -1. Samlet en begrenset negativ konsekvens.

6.16.2 Planalternativet

Sentrale retningslinjer er:

- Nærmiljøer og boområder skal utvikles slik at hverdagsfunksjoner enkelt kan nås med gange, sykkel og kollektiv. Alle elever på barne-/ungdomsskoler skal ha trafikksikker skolevei.

- Det skal legges til rette for et mangfold av boligtyper og boformer tilpasset mennesker med ulike ressurser, funksjonsnedsettelser, behov og i ulike livsfaser.

Videre er det gitt føringer om krav til uteopphold og lek i kommuneplanene, tilgang til rimelige boliger og møtesteder i utsatte områder, og andre kvalitetskrav.

Konsekvensvurdering:
De nye retningslinjer legger i større grad enn tidligere vekt på sosial bærekraft. Det gjelder spesielt føringer knyttet til variasjon i boligtyper og boformer ut ifra aktuelle behov. Samtidig avhenger effekten av hvordan føringene følges opp i plansaksbehandlingen, og eventuelt handlingsprogram. Vi legger til grunn at den følges opp aktivt gjennom veiledning til plansaksbehandlingen i kommunene og innsigelser ved motstrid. Dette trekker vurderingen i positiv retning.

For øvrig legger vi til grunn at de samme trendene gjelder som for 0-alternativet.

Samlet vurderer vi at dette gir en noe positiv konsekvens.

Vår vurdering: 0 / -1. Noe positiv konsekvens.

6.17 Lokalisering av bolig

I dette temaet vurderer vi utviklingen i lokaliseringen av boliger i et areal- og transportperspektiv. Det vil si primært de gjensidige virkningene mellom areal og transport med tilhørende utslipp. Økt fortetting gir et lavere transportbehov, og økt mulighet for at reiser kan tas til fots, med sykkel eller kollektiv.

Benyttet statistikk / kilder:
- Befolkningsvekst i og utenfor tettsted (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB-data)
- Utvikling i befolkningstetthet i tettstedene (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB-data)
- Befolkningsvekt i og utenfor tettsted (SSB-tabell 11342 og 04861

Vi mangler overordnet statistikk for utviklingen i boligbyggingen, men har tall for utviklingen i befolkningsveksten. Med hensyn til transport er det befolkningen som genererer behovet. Derfor er bruk av befolkningsstatistikken et godt mål knyttet til temaet.

I statistikken ser vi følgende hovedtendenser:
- Befolkningsveksten i Østfold skjer i hovedsak i tettstedene. Se tabell med prosentvis vekst i tettsteder, spredtbygde områder, og andelen av dagens befolking i tettsted.
- Befolkningsveksten i tettstedene er også sterkere enn veksten i tettstedsarealet. Det foregår altså en fortetting av tettstedsarealene. Se tabell med oversikt over befolkningstetthet i tettstedene.

I 2022 var 56 % ny bebyggelse (dvs. både bolig og næring) innenfor eksisterende tettsted. Det er også fremst tidligere bebygd areal som blir bebygd. Dernest skog. Denne statistikken sier ikke noe om størrelse eller type bygg. Den øvrige statistikken for næring og bolig indikerer at tallet for bolig er høyere.

Befolkningsveksten siden vedtak av gjeldende plan har vært absolutt og relativt sett sterkere i tettstedene enn i sum. Det betyr ikke at alle spredtbygde områder har befolkningsfrafall, men at netto skjer veksten i tettstedene. Utvidelser av tettstedene er da inkludert i tallet for tettstedene. Men dette gir likevel et godt overordnet mål med hensyn til framtidig grense rundt senterne.

Det er gitt strengere krav til å unngå nedbygging av natur (jf. kap 6.4.2), herunder retningslinje om vurdering av arealnøytralitet og økologisk kompensasjon. Dette kan bidra til å styre veksten til mer sentrale områder, noe som gir økt tilgjengelighet til varehandel og tjenester, og som igjen reduserer transportbehovet. En slik konsekvens vil være positivt for foreliggende tema. Vi vurderer imidlertid at ringvirkningene av de nevnte føringene ikke er så store at de påvirker konsekvensvurderingen for foreliggende tema. Det hører til vurderingen at det også er en usikkerhet knyttet til effekten av føringene (for eksempel hvordan bør-føringene om arealnøytralitet følges opp). Derfor er vi litt konservative, og velger å ikke la disse føringene få positiv virkning i konsekvensvurderingen for dette temaet. Men dette er en usikkerhet ved vurderingen av planalternativet.

6.17.1 0-alternativet

Et hovedgrep i planen er fastsetting av langsiktige grenser mellom nåværende og framtidig tettsted vs. omland med tilknyttede retningslinjer. Hovedregelen er at veksten skal skje innenfor de langsiktige grensene. Det tillates en mindre andel utbygging utenfor for å bygge opp under lokalsentrene. Videre er det angitt en prosentandel per kommune som tillates i form av spredt boligbygging.

Det er angitt en arealpott for framtidige arealer innenfor langsiktig grense. Arealpotten er delt mellom delregionene, men er for øvrig ikke nærmere fordelt mellom kommunene. Det er gitt føringer om å stille rekkefølgekrav i kommuneplanene til framtidige arealer slik de er definert i fylkesplanen.

I planen ligger en ambisjon om å redusere arealforbruket med 2 m2 pr innbygger/år mot 2050.

Det er stilt krav om utarbeidelse av arealregnskap i kommuneplanene for å dokumentere utviklingen.

Konsekvensvurdering:
Størstedelen av befolkningsveksten skjer i tettstedene. Fylkesplanens føringer bidrar til at denne utviklingen fortsetter. Tettstedsarealet per innbygger er på vei ned, og er i seneste periode redusert mer enn målet. Dette bidrar til å redusere veksten i transportbehovet, og å trekke vurderingen i positiv retning. Det ligger fortsatt inne betydelige arealer innenfor langsiktig grense som kan bidra til å øke transportutslippene og arealforbruket. Dette trekker vurderingen i negativ retning. Samlet blir likevel vurderingen at ettersom befolkningstettheten i tettstedene øker, er samlet virkning positiv.

Vår vurdering: 0 / + 1. Noe positiv konsekvens.

6.17.2 Planalternativet

Ny plan bygger videre på gjeldende plan, men gjør følgende sentrale endringer:

- Langsiktig grense er snevret inn til å gjelde eksisterende og framtidige områder i gjeldende kommuneplaner.
- Det stilt nye krav til dokumentasjon, herunder innhold i vurderingen av arealbehov og planvask. Planvask innebærer gjennomgang av ubebygde arealer i strid med oppdaterte føringer og mål, og kan også være gjennomgang av planer i eksisterende områder med hensyn på opprydning i gjeldende planverk.
- Det er lagt inn en tallfestet ambisjon for veksten innenfor langsiktig grense. Denne er differensiert ut ifra sentralitet.
  Uutbygde områder i strid med regionale føringer tas ut, evt. begrunnes videreført.

Konsekvensvurdering:

Størstedelen av befolkningsveksten skjer i tettstedene. Tettstedene fortettes. Dette bidrar til å redusere veksten i transportbehovet, og trekker konsekvensvurderingen i positiv retning. Gjenværende arealpott i fylkesplanen som ikke er tatt i bruk i kommuneplanene, tas ut. Det gjenstår fortsatt framtidige arealer i kommuneplanene som på grunn av sin lokalisering og arealbruk genererer mer utslipp enn fortetting av dagens arealer. Dette trekker vurderingen i negativ retning, men i mindre grad enn i 0-alternativet.

Vår vurdering: +1. Positiv konsekvens.

6.18 Lokalisering av næring

Vurderingen av dette temaet knytter seg til prinsippene om «rett virksomhet på rett sted». Dette er også omtalt som ABC-prinsippet, der A-næringer genererer mest reiser og derfor bør legges sentralt. C-næringene er de mest plasskrevende, og/eller har andre trekk knyttet til for eksempel forurensning. Det gjør at de bør plasseres på en måte som gjør at annen bebyggelse og arealbruk bør skjermes mot virksomheten. De bør likevel legges med god tilgang til relevant samferdselsnett og infrastruktur.

I gjeldende arealstrategi (2018-planen) er det omtalt at Østfold så langt ikke lykkes særlig godt med å praktisere prinsippet om «rett virksomhet på rett plass». Altfor mange arbeidsintensive virksomheter, både offentlige og private, etableres i randsonene framfor i sentrum. Det er derfor tatt i bruk regionale planbestemmelser for handel og offentlig arbeids- og besøksarbeidsplass virksomhet.

For vurdering av planbestemmelsene for handel og offentlig arbeids- og besøksarbeidsplass virksomhet vises det til vurderingen av sentrumsområdene.

Det vises også til eget undertema energi og grønn omlegging. For konsekvenser for miljø / naturverdier vises det til egne tema. Men vi tar under dette teamet hensyn til arealforbruk generelt.

For vurdering av eventuelle ringvirkninger av føringene for natur vises det til konsekvensvurderingen av planalternativet for tema lokalisering av bolig. De samme vurderingene gjelder for foreliggende tema næring.

Den aktuelle statistikken viser at arealet til næring og tjenesteyting er økt med 15 % / 3 600 dekar (3,6 km2) i planperioden. Årlig gjennomsnittlig økning er 600 dekar (0,6 km2). Arealer for helse og sosial, samt undervisning kommer i tillegg. Til sammenligning har boligarealet økt med 1 % / 730 dekar i perioden. Årlig gjennomsnittlig økning er 122 dekar. Økningen i næringsareal er altså vesentlig høyere både relativt og absolutt sammenlignet med bolig. Videre vet vi at hovedvekten av boligveksten har skjedd i tettstedene, og at befolkningstettheten i tettstedene har gått opp. Det er derfor rimelig å anslå at en vesentlig del av økningen i næringsareal i større grad har skjedd ved forbruk av nye / ubebygde arealer. Men i hvilken grad dette er tilfelle kan vi ikke si ut ifra denne statistikken.

ABC-prinsippet innebærer at det er de mest plasskrevende virksomhetene som legges minst sentralt / utenfor tettstedene. I tillegg gjelder bestemmelser for lokalisering av handel. Planbestemmelser er et sterkt virkemiddel og vår erfaring er at disse i stor grad følges opp (Rambøll, 2022). Vi regner derfor med at det er en hovedvekt av B- og/eller C-næringer som står for økningen i arealene, og derfor at de økte transportutslippene / transportbehovet er begrenset.

Nye nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging er tydelig på at arealforbruket skal reduseres og at det skal gjøres vurderinger av ubebygde arealer. Vi forventer at dette påvirker utbyggingen framover.

Statlige planretningslinjer for klima og energi gir føringer for energieffektivisering og lokal energiproduksjon.

6.18.1 0-alternativet

Konsekvensvurdering:

Gjeldende arealstrategi og retningslinjer legger ABC-prinsippet til grunn. Det er pekt ut regionale næringsområder for å samle arealkrevende næringer i hver delregion. Dette trekker vurderingen i positiv retning. Trenden er imidlertid at næringsarealene øker betydelig, noe som trekker vurderingen i negativ retning. Det ligger inne store arealer for næringsutvikling som kan gi et betydelig arealforbruk i tida framover. Samlet blir vurderingen derfor negativ.

ABC-prinsippet og planbestemmelsene gjør at vi regner med at størstedelen av nytt arealforbruk er knyttet til B- og C-næringer. De har et lavere transportbehov enn A-næringene, men arealforbruket er i det vesentlige det samme. Vi bemerker at vurdering av natur- og kulturverdier er gjort under eget tema, og ikke inngår her for å unngå dobbelttelling.

Det er knyttet betydelig usikkerhet til vurderingen ettersom vi ikke har tall for utviklingen i lokaliseringen av arbeidsplasser.

Statlige planretningslinjer for klima og energi gir føringer for energieffektivisering og lokal energiproduksjon.

Vår vurdering: -0 / 1. Noe negativ konsekvens.

6.18.2 Planalternativet

Konsekvensvurdering:

Endringer fra 0-alternativet:

- Som del av underlaget for den regionale planen er det utarbeidet en energianalyse, som viser tilgangen på fornybar energi og analyse av alternative løsninger for 13 utvalgte næringsområder. Statlige planretningslinjer for klima og energi gir føringer for energieffektivisering og lokal energiproduksjon.
- Kartlegging av gjenværende potensial i C-områder.

Med hensyn til konsekvenser blir vurderingen den samme som for 0-alternativet.

Vår vurdering: -0 / 1. Noe negativ konsekvens.

6.19 Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap

I plangrunnlaget er det omtalt at for Østfold vil klimatilpasning og beredskap særlig være knyttet til kraftig nedbør og økte problemer med overvann; endringer i flomforhold og flomstørrelser; jordskred og flomskred, samt havnivåstigning og stormflo. I tillegg er det sannsynlig med økning i kvikkleireskred, og tørke sommerstid.

Vi har gjort en vurdering hver for hhv. liv og helse, og infrastruktur og stabilitet. Dette basert på gjeldende veileder fra DSB om ROS-analyser.

6.19.1 0-alternativet

Klimatilpasning er ikke nevnt spesifikt i retningslinjene, men er omtalt i samfunnsdelen. Krav til Risiko og -sårbarhetsanalyser i arealplanleggingen følger av plan- og bygningsloven.

Videre gjelder statlige planretningslinjer for klima og energi.

Kraftig nedbør og økte problemer med overvann; endringer i flomforhold og flomstørrelser; jordskred og flomskred, samt havnivåstigning og stormflo, kvikkleireskred, og tørke sommerstid har potensielt svært store konsekvenser for både miljø og samfunn. Hendelsene kan medføre store kostnader, ødeleggelse av infrastruktur og fare for liv og helse.

Omfanget er usikkert, men vi vurderer det likevel som rett å vurdere konsekvensene i seg selv som svært negative. Gitt oppfølgingen av de overordnede føringene vil imidlertid konsekvensene kunne reduseres. Vi har derfor vurdert virkningene samlet sett som negative. Det presiseres at dette er i liten grad som følge av planen, og som følge av de overordnede trendene.

Liv og helse: Vår vurdering: -1. Negativ konsekvens
Infrastruktur og stabilitet: Vår vurdering: -1. Negativ konsekvens

6.19.2 Planalternativet

I planen er det gitt retningslinjer om flom og overvannshåndtering, drikkevann og sikkerhet mot havnivåstigning og stormflo.

I handlingsprogrammet er det forslått følgende tiltak:

- Styrke klimatilpasningsnettverket for Østfold
- Folkevalgtopplæring om klimatilpasning
- Samarbeid om sivil transportberedskap
- Øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser
- Oppfølging av evt. nye føringer for samfunnssikkerhet

Både retningslinjene og handlingsprogrammet inneholder noen konkretiseringer og oppfølging av statlige / nasjonale føringer, eller lovpålagte oppgaver. Tiltakene i handlingsprogrammet med styrking av klimatilpasningsnettverket og tiltakene for styrking av beredskap gjør at vurderingen blir noe mer positiv enn 0-alternativet.

Liv og helse: Vår vurdering: 0 / -1. Begrenset negativ konsekvens
Infrastruktur og stabilitet: Vår vurdering: 0 / -1. Begrenset negativ konsekvens

6.20 Gåing, sykling, kollektivtransport og delingsmobilitet

Benyttet statistikk / kilder:

- Befolkningsvekst i og utenfor tettsted (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB-data)
- Utvikling i befolkningstetthet i tettstedene (Østfold fylkeskommune / bearbeidet fra SSB- data)
- Reisevaneundersøkelsen / Asplan Viak.
- Utvalgte nøkkeltall for samferdsel (SSB-tabell 11822)

Gjeldende arealstrategi tar utgangspunkt i transporteffektivitetsmodellen fra opprinnelig plan fra 2009. Strategien er å fortette byene og områdesentra, og i mindre grad lokalsentra. I evalueringen av

førstegenerasjonsplanen (2009-planen) fant Multiconsult en viss nedgang i biltrafikken, men ikke utslag i reisemiddelfordelingen i Nedre Glomma. For resterende deler av fylket fant de heller ikke en positiv utvikling i overføring av turer til gange, sykkel eller kollektiv. I evalueringen ble det trukket fram at fylkesplanens rammer for mer transporteffektiv arealdisponering må etterleves over lang tid før arealstrategien kan bidra til å dreie reisemiddelfordelingen i fylket i en mer transporteffektiv retning. Videre at: Endret transportmiddelfordeling vil være utfordrende, da hele fylket er preget av en arvet arealbruk med et spredtbygd utbyggingsmønster, som ikke er i samsvar med fylkesplanens retningslinjer. Transporteffektiv arealbruk må kombineres med andre virkemidler, blant annet tilrettelegging for gående, syklende og kollektivtrafikk samt restriktive tiltak på bilkjøring for å endre transportmiddelfordelingen i ønsket retning.

I omtalen av ny plan er det omtalt at bilbruken er høy i store deler av fylket, og de fleste reiser gjøres med privatbil. Samtidig ser vi at kollektivandelen og andelen som går eller sykler er lav.

Den aktuelle statistikken indikerer imidlertid at både fortettingen, og bruken av kollektiv er på vei opp. Fortettingen tilrettelegger for at flere kan gå, sykle og bruke kollektiv og deleløsninger. Tallene fra reisevaneundersøkelsen viser at områder med høyest andel gående, syklende eller kollektivreisende er de sentrale delene av bysentrene i Moss, Fredrikstad og Sarpsborg. Her er andelen gående, syklende og kollektivreisende primært mellom 40 og 50 %. Kollektivandelene framover er usikre på grunn av usikkerhet knyttet til investering og drift.

6.20.1 0-alternativet

Konseptet som ble lagt til grunn for gjeldende arealstrategi er transporteffektivitet-modellen. Den legger til grunn følgende prinsipper:

- Utbyggingsmønsteret i regionen skal basere seg på eksisterende sentra og infrastruktur i kommunene
- Byene skal styrkes ytterligere som naturlige sentra og knutepunkt.
- Fortetting, transformasjon og arealøkonomisering, framfor å ta i bruk urørte naturområder eller dyrka mark.
- Tilrettelegge for miljøvennlige transportløsninger og redusert bilbruk.
- Samle og minimalisere naturinngrep, samlokalisering

Det ligger altså i plangrepet at areal og transport, herunder gange- sykkel- og kollektiv skal samordnes. Det følger også av retningslinjenes føringer for fortetting med kvalitet (kapittel 1.1).

Av gjeldende retningslinjer for kollektiv og gange og sykkel følger det blant annet at:

- Det skal tilrettelegges for gode overganger mellom transportmidlene (1.9)
- Av trafikksikkerhetshensyn bør alle boligområder i lokalsentre ha gang- og sykkelvei til barneskole og nærturområder (1.10).
- I utviklingen av sammenhengende nettverk for sykkel og gange, prioriteres først strekninger i og mot sentrum, så strekninger med størst potensial for bruk (1.10).

Konsekvensvurdering gange- og sykkel:

Fortsatt fortetting i tråd med arealstrategien tilrettelegger for at flere kan gå, sykle, bruke deleløsninger og/eller kollektiv. Samtidig er bilandelen høy, og muligheten for å bruke de mykere transportformene er generelt høyest i byene og tettstedene på grunn av kortere avstander generelt til flere målpunkt. Det foregår også utvikling, kanskje spesielt knyttet til næringsareal som ikke bidrar til økt bruk av gange og sykkel. Omfanget av de positive virkningene er altså sannsynligvis relativt små.

Vår vurdering: 0/ +1. Begrenset positiv.

Konsekvensvurdering kollektiv og delingsmobilitet:
Fortsatt fortetting i tråd med arealstrategien tilrettelegger for at flere kan gå, sykle, bruke deleløsninger og/eller kollektiv. Det foregår også utvikling, kanskje spesielt knyttet til næringsareal som ikke bidrar til økt bruk av kollektiv. Kollektivbruken har vært på vei opp, men utviklingen framover er usikker på grunn av usikkerhet knyttet til investeringer og drift.

Vår vurdering: 0/ +1. Begrenset positiv.

6.20.2 Planalternativet

Gange- og sykkel: Strategien er at andelen syklende og gående skal øke. Det er blant annet vektlagt: sammenhengende tilbud for myke trafikanter, tilrettelegging inn mot målpunkter, bruk av reisedata til planlegging, opparbeide og vedlikeholde snarveier, prioritere tiltak på eksisterende infrastruktur, prioritere vintervedlikehold samt informasjon og holdningsskapende arbeid.

Kollektiv: I ny plan er strategien er at andelen kollektivreisende skal øke. Det er rettet et økt fokus på delingsmobilitet og nye mobilitetsløsninger.

De nye retningslinjene bygger videre på tidligere retningslinjer, men det er i tillegg lagt en større vekt prosessuelle føringer, dvs. føringer om nærmere vurderinger og utredninger (mobilitetsplan, hovedplaner og gatebruksplaner).

I handlingsprogrammet for gange og sykkel er det blant annet foreslått følgende tiltak:
- Etablere et mobilitetsnettverk for Østfold
- Følge opp arbeidet med kommunenes planer for hovedsykkelnett og bidra i arbeidet med rullering og etablering av nye hovedsykkelplaner
- Tilgjengeliggjøre relevante data for sykkel, gange og kollektiv

I tillegg er det foreslått tiltak om oppfølging av nasjonale føringer.

I handlingsprogrammet for kollektiv er det blant annet foreslått følgende tiltak:
- Arbeide for å etablere et felles pris -og betalingssystem for kollektiv i Østfold
- Kartlegge behov og muligheter for samkjøring- og delingsløsninger for mobilitet

I tillegg er det foreslått tiltak om samhandling, arbeid opp mot nasjonale myndigheter og deltagelse på ulike arenaer.

Det er en god sammenheng mellom strategier, retningslinjer og handlingsprogram på temaene. Det er lagt vekt på relevante temaplaner, oppfølging av disse, samarbeid og samordning. Samtidig er effekten av denne typen prosessuelle føringer usikker. Etter en samlet vurdering kommer vi til at vurderingen blir den samme som for gjeldende plan.

Konsekvensvurdering gange- og sykkel:
Samme som for 0-alternativet:
Vår vurdering: 0/ +1. Begrenset positiv.

Konsekvensvurdering kollektiv og delingsmobilitet:

Samme som for 0-alternativet:
Vår vurdering: 0/ +1. Begrenset positiv.

7. Oppsummering

7.1 Konsekvenser

Samlet er konsekvensene av den nye planen positive. For 0-alternativet er samlede konsekvenser også positive, men i begrenset grad. Dersom vi utelukkende ser på de grunnleggende bærekraftshensynene som natur, vann og klima er konsekvensen negativ for 0-alternativet. Det er spesielt konsekvensene for natur som er negative. I planalternativet blir de negative konsekvensene for natur redusert. Det henger sammen med at gjenværende framtidige arealer i fylkesplanen er tatt ut, og at det er gitt føringer om ikke å bygge ned viktig natur som går utover statlige planretningslinjer. Det vil imidlertid fortsatt foregå nedbygging av natur. Samlet virkning blir derfor fortsatt negativ. Det er også stor usikkerhet knyttet til temaet på grunn av varierende kartleggingsstatus. Dette ivaretas imidlertid med et krav i ny plan om kartlegging av natur på kommuneplannivå. For planalternativet blir vurderingen noe forbedret dersom vi legger ekstra vekt på de grunnleggende bærekraftshensynene: Utviklingen for sjø, vassdrag og lokalisering av bolig trekker opp, mens utviklingen for natur og lokalisering av næring trekker ned.

Vår vurdering er at føringene legger til rette for et variert boligtilbud, inkludert rimelige boliger og arbeidsplassutvikling og verdiskaping. Den regionale planen følger opp de statlige planretningslinjene for areal og mobilitet 24.01.2025, samt klima og energi (20.12.2024), og stiller ikke betydelige krav utover disse for bolig eller næring. Det gjelder både utredningskrav, slik som planvask og arealregnskap, og konkrete krav slik som ABC-prinsippet.

I Tabell 29 er konsekvensene for hvert enkelt tema oppsummert. I tillegg er oppsummert usikkerhet, målkonflikter, forslag til avbøtende / kompenserende tiltak, samt nøkkelindikatorer / sentrale stikkord til grunn for vurderingene. De avbøtende tiltakene ble foreslått som del av den opprinnelige utredningen i november 2024. Vi har latt disse stå uendret i revidert versjon 2025 ettersom det viser litt av samspillet mellom plan og utredning i dette prosjektet, samt at de kan være aktuelle å følge opp nærmere i det videre daglige arbeidet i fylkeskommunen.

7.2 Målkonflikter

Når det gjelder målkonflikter står den generelle konflikten mellom miljømessige og samfunnsmessige virkninger. Mer konkret er det samfunnets behov for arealer til formål som bolig, næring og samferdsel som kommer i konflikt med naturverdier og andre miljøhensyn. Det er spesielt behovet for næringsarealer som kommer i konflikt med miljøhensynene i begge alternativene. I tillegg er det konflikter mellom hovedstruktur for mobilitet (store samferdselsprosjekter), kulturminner og kulturmiljø og landbruk. Retningslinjer i ny plan er imidlertid relativt treffsikre på å dempe målkonfliktene.

Befolkningstettheten i tettstedene er på vei opp, men vi har ikke indikasjoner på at dette forsterker utfordringene knyttet til sosial bærekraft. Tilgangen til grønnstruktur er i sum uforandret.

Det er en avveining mellom optimal utvikling i et regionalt perspektiv og hva som er gjennomførbart lokalt. I planen er det vektlagt langsiktige løsninger ved å bygge videre på gjeldende senterstruktur, samt at langsiktig grense er justert til å ligge rundt arealer i kommuneplanene. Det kunne alltids vært gjennomført mer omfattende grep i planen av hensyn til regional utvikling, men planens innretning synes å gi en god balanse mellom regionale og lokale behov.

Tabell 29: Oppsummering konsekvensvurderingene med usikkerhet, målkonflikter, avbøtende tiltak og nøkkelindikatorer / stikkord sentrale vurderinger.

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
Natur	**Negativ / Stor negativ -1,5**	**Negativ -1**	**Stor**	Samfunnsutviklingen generelt. Lokalisering av næringsareal spesielt. Godstransport og terminalstruktur Dyrka mark / forsyningssikkerhet	Innføring av: Blågrønnfaktor med veiledning Føring om arealnøytralitet og kompensasjon med veiledning.
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Arealpott 2009-2050: Ca. 40 km2 Gjeldende arealreserver til bebyggelse og anlegg, bolig, sentrum sformål og kombinasjonsformål berører ca. 11 km2 skog. Areal for næring, tjenesteyting, industri mv. kommer i tillegg. Det skal ihht. nye statlige planretningslinjer (både AM og KE) vurderes å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer (planvask). Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, skal ihht. SPR KE unngås så langt som mulig	Gjenværende framtidige arealer i fylkesplanen tatt ut. Krav om revurdering av arealer opp mot nye mål. Krav om kartlegging av natur før et område avsettes til utbygging i kommuneplan. Omdisponering av myr og andre våtmarksområder skal unngås. Omdisponering av leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper angitt med CR, EN, VU eller NT angitt her rødliste 2025, samt i skog av høy bonitet skal unngås (kan gis unntak for nydyrking av hensyn til beredskap). Økologisk kompensasjon i handlingsprogram.	Natur har varierende kartleggings status på kommuneplannivå		

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Nytt tettstedsareal per år seneste planperiode: 0,66 km2 (0,5 % økning per år) Nytt næringsareal per år seneste planperiode: 0,6 km2 (2,5 % økning per år) Redusert myrareal per år seneste planperiode: 3 km2 (4 % reduksjon per år).				
Landbruk	**Negativ konsekvens -1**	**Begrenset negativ -0,5**		Hovedstruktur mobilitet. Ivaretas gjennom retningslinjer i regionalplanen.	Dyrking av mat i tettstedene: Utvide strategien fra utvikling av sentrumsområder til også å gjelde bolig og næring. Både industrielt i bebyggelse/anlegg, men også gjenværende dyrkbar mark.
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Redusert dyrka og dyrkbar mark per år i planperioden: 187 daa. Trenden er fallende Arealreservene berører 2,5 km2 jordbruksareal (fulldyrka, overflatedyrka jord og innmarksbeite). Areal for næring, tjenesteyting, industri mv. kommer i tillegg. Omdisponering av dyrka jord skal minimeres i hht. nasjonal jordvernstrategi. Det bør ihht SPR AM vurderes å oppheve gamle planer som	Tiltak på / omdisponering av dyrket mark skal ikke skje.			

	0-alternativet	Planalternativet			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.				
Sjø, vassdrag og strandsone	**Begrenset positiv 0,5**	**Begrenset positiv 0,5**			
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Redusert potensiell tilgjengelig strandsone per år i planperioden: 100 daa. betydelig antall / omfang av vannforekomster er ventet å få økt sin økologiske tilstand til god situasjon				
Kulturminner	**Begrenset negativ -0,5**	**Hverken positiv eller negativ 0**	**Stor**	Utvikling av sentrum, lokalisering av bolig og næring: Ivaretas gjennom retningslinjer om kulturhistorisk stedsanalyse.	Oppfølging av ny retningslinje for kulturhistorisk stedsanalyse med veiledning. Innføre lignende retningslinjer for samferdselsprosjekter.
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Østfold har et relativt høyt antall bygge- og rivesaker, men et relativt lavt antall saker knyttet til automatisk fredede kulturminner.	Ny retningslinje om kulturhistorisk stedsanalyse for transformasjons- og fortettingsprosjekter	Usikkerhet knyttet til utviklingen i Østfold pga. tallgrunnlag og hva som er en god indikator.		
Friluft, idrett og fysisk aktivitet	**Ingen konsekvens av betydning 0**	**En begrenset positiv konsekvens 0,5**			Endre retningslinje om at alle kommuner bør ha friluftsområder med UU til å gjelde alle

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				bydeler og senterområder. Andre føringer for grønnstruktur som i gjeldende plan for Østfold?
	Befolkningens tilgang til grøntområder og nærturterreng uendret.	Mer helhetlige retningslinjer med forhold til idrettsanlegg og andre arealer.			
Masseforvaltning og geologiske ressurser	**Hverken positiv eller negativ** **0**	**Positiv** **1**	**Stor**	Naturmangfold	Føring om GPS-lokalisering av masser og naturverdier i anleggsfase?
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Vi har ikke kilder for utviklingen i masseforvaltning eller geologiske ressurser knyttet til det aktuelle nivået.	Handlingsprogram legger opp til å skaffe bedre oversikt over situasjon og utvikling.	Helhetlige kilder for utviklingen for temaet mangler.		
Energi og grønn omlegging	**Positiv** **1**	**Positiv til stor positiv** **1,5**	**Stor**	Naturmangfold	
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Pekt ut aktuelle arealer for vindkraft SPR KE gir føringer for lenergiproduksjon, effektiv energibruk og sirkulærøkonomi.	Åpnet opp for energiproduksjon gitt at ikke utvalgte områder (Fjellalandskapet, kystlandskapet) og hensyn (dyrka mark) berøres Distribusjonsnett: Prioritering av eksisterende virksomheter og regionale næringsområder.	Mangler oversikt over utviklingen i energibalansen		
Regional senterstruktur	**Stor positiv** **2**	**Stor positiv** **2**			
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Langsiktige føringer og forutsigbarhet	Føringene legger til rette for et variert boligtilbud, inkludert rimelige boliger og arbeidsplassutvikling og verdiskaping.			
Hovedstruktur for mobilitet	**Positiv** **1**	**Positiv** **1**	**Stor**	Naturmangfold	Følge opp strategiene med konkrete tiltak i handlingsprogram
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Pluss: Økt bruk av kollektivtransport Pluss: Færre fylkesveier med dårlig dekke Minus: Krevende finansiering framover	Tydeliggjøring strategi: "Tas vare på det vi har, utbedre der vi kan og bygge nytt der vi må".	Det statistiske grunnlaget er begrenset. For utivklingen knyttet til kvalitet og funksjoner mangler vi statistikk fullstendig		
Godstransport og terminalstruktur	**Begrenset positiv 0,5**	**Begrenset positiv 0,5**	**Stor**		
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
			Det statistiske grunnlaget er begrenset.		
Samarbeid	**Positiv til stor positiv 1,5**	**Stor positiv 2**		Lokalisering av bolig. Lokalisering av næring.	
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Bypakke Nedre Glomma avgjørende, men gjelder ikke alle. Andre nettverk om by og klima	Bedre avveining mellom nettverksbasert og hierarkisk styring.			
Utvikling av sentrumsområdene	**Begrenset positiv 0,5**	**Begrenset positiv 0,5**			
Utvikling av nærmiljø og boområder	**Samlet en begrenset negativ konsekvens. -0,5**	**Samlet en begrenset positiv konsekvens 0,5**	**Stor**		
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Minus: Kvinner mellom 18 og 29 kjenner seg betydelig mindre trygge enn andre grupper Trivsel er sosialt skjevfordelt Pluss: Reduksjon i barn og unge utsatt for helseskadelig støy	Retningslinjer knyttet til variasjon i boligtyper og boformer.	Utviklingstrekkene for flere sosiale forhold er usikre.		
Lokalisering av bolig	**Begrenset positiv 0,5**	**Positiv 1**			
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Pluss: Befolkningsveksten skjer i hovedsak i tettstedene der potensialet for å redusere bilbehovet er størst. Pluss: Tettstedsareal per innbygger er redusert med 3,7 m2 per år i planperioden. Veksten i tettstedene er større enn samlet vekst. Planvask Minus: Arealpott 2009-2050: 40 km2	Gjenværende framtidige arealer i fylkesplanen tas ut Planvask Hovedvekten av vekst skal skje i tettstedene. Minus: Fortsatt betydelige framtidige / uutbygde arealer.			
Lokalisering av næring	**Begrenset negativ konsekvens -0,5**	**Begrenset negativ konsekvens -0,5**	**Stor**	Natur	
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Nytt næringsareal per år seneste planperiode: 0,6 km2 (2,5 % økning per år) SPR KE gir føringer for energieffektivisering og lokal energiproduksjon.		Vi har ikke sett på utviklingen i lokaliseringen av arbeidsplasser eller kategorier for disse.		
Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap: Liv og helse	**Negativ konsekvens -1**	**Begrenset negativ konsekvens -0,5**			Henvise til Miljødirektoratets veileder til klimatilpasningsdelen av statlige planretningslinjer for klima og energi.

	0-alternativet	Planalternativet			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap: Infrastruktur og stabilitet	**Negativ konsekvens -1**	**Begrenset negativ konsekvens -0,5**			
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Kraftig nedbør og økte problemer med overvann; endringer i flomforhold og flomstørrelser; jordskred og flomskred, samt havnivåstigning og stormflo. I tillegg er det sannsynlig med økning i kvikkleireskred, og tørke sommerstid.	Tiltak i handlingsprogram om klimatilpasning og beredskap.			
Gange og sykkel	**Begrenset positiv 0,5**	**Begrenset positiv 0,5**			Følge opp strategiene med konkrete tiltak i handlingsprogram
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				
	Fortetting i tettstedene der muligheten for å gå og sykle er størst.				
Kollektiv og delingsmobilitet	**Begrenset positiv 0,5**	**Begrenset positiv 0,5**			Følge opp strategiene med konkrete tiltak i handlingsprogram
	Nøkkel-indikatorer / stikkord sentrale vurderinger				

	0-alternativet	**Planalternativet**			
Tema	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Konsekvensvurdering Poeng**	**Usikkerhet**	**Målkonflikt**	**Avbøtende tiltak**
	Kollektivbruken har vært på vei opp, men utviklingen framover er usikker på grunn av usikkerhet knyttet til investeringer og drift.				
SUM Ikke vektet	2,5	9			
SUM Samlet vurdering. Vektet for grunn-leggende bærekrafts-hensyn	**Begrenset positiv konsekvens 1,5**	**Positiv konsekvens 9**			

Regional plan for livskvalitet, deltagelse og likeverd (2026-2040)
Regional plan for kompetanse og verdiskaping (2026-2040)
Regional plan for areal og mobilitet (2026-2040)

Kort om planenes innretning

Planene viser til vedtatt regional planstrategi med fem langsiktige utviklingsmålene for Østfold i 2040, som Østfold fylkesting vedtok i juni 2024:

1) Natur, klima og planetens tålegrenser
2) God livskvalitet og like muligheter
3) Grønn og rettferdig verdiskaping
4) Omstilling og tillit
5) Sammen skaper vi Østfold

De tre planene definerer 24 felles delmål for utviklingen av Østfold. Planene skal hver for seg og til sammen bidra til å nå de langsiktige utviklingsmålene:

1. Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040 sammenliknet med 2016.
2. *Innen 2050 skal det ikke slippes ut mer klimagasser i Østfold enn det bindes (netto null).*
3. *For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfold redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper.*
4. *Innen 2035 skal det være tilgjengeliggjort 2000 GWh mer fornybar energi gjennom økt utnytting av overskuddsenergi, energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi, sammenliknet med 2024.*
5. I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert
6. Forbruket av areal er redusert og innen 2040 har fylket nærmet seg natur og arealnøytralitet.
7. *I 2030 er inngrepsfrie og sammenhengende naturområder med avstand lik eller mer enn 500 m fra inngrep, med en buffersone på 500 meter, like store som i 2026.*
8. Fylkets vassdrag, land-, og havområder er bevart, beskyttet og restaurert i tråd med Naturavtalen.
9. Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert.
10. Østfold har en bærekraftig matproduksjon som sikrer selvforsyning og tar hensyn til klima og miljø.
11. I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033, og ytterligere redusert innen 2040.
12. *Innen 2040 har andelen som opplever god helse og livskvalitet økt i hele befolkningen, og de sosiale forskjellene er redusert.*
13. Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.
14. Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 - 69 prosent.
15. *Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt.*
16. Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket.
17. Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt.
18. I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi.
19. Kompetansegapet mellom tilbudt og etterspurt kompetanse er redusert.

20. *I Østfold har alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta innen et bredt spekter av kulturvirksomhet og fysisk aktivitet*
21. Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud
22. Tilliten til offentlige myndigheter i Østfold er høyere enn gjennomsnittet i Norge
23. Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge.
24. Vi har etablerte samarbeidsstrukturer, god samhandling og sterke og forpliktende partnerskap i og utenfor fylket, som gjør at vi sammen kan nå våre mål.

Delmålene i kursiv er enten nye (2, 3, 4, 7 og 20), eller justert (1,4,12 og 15).

Hovedtemaene i de tre planene

Livskvalitet, deltakelse og likeverd	Kompetanse og verdiskaping	Areal og mobilitet
1. Levekår 2. Deltakelse	1. Arbeid, inkludering og kompetanse 2. Grønn og rettferdig verdiskaping	1. Et oppdatert planverk 2. Forvaltning av natur- og kulturressurser. 3. Regional senter og mobilitetsstruktur 4. Arealutvikling 5. Mobilitet

Til hvert tema er det strategier. Strategiene kobles igjen til delmålene de skal bidra til å nå. Strategiene følges videre opp av tiltak som inngår i et handlingsprogram for perioden 2026-2030 (vedlegg 2). I plan for areal og mobilitet er det i tillegg retningslinjer og en regional planbestemmelse (vedlegg 1 og 6) som gir føringer for kommunenes arealplanlegging. Retningslinjer og planbestemmelse kan gi grunnlag for innsigelser.

I plan for areal og mobilitet foreligger også:
• en veileder om lokalisering av næring etter ABC-prinsippet (vedlegg 3)
• en naturmangfoldvurdering (vedlegg 4)
• en konsekvensutredning (vedlegg 5)

Plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd og plan for kompetanse og verdiskaping er ment å være mobiliserende og samordnende planer, mens plan for areal og mobilitet setter rammer for arealutviklingen, og gir føringer for kommunenes planlegging.

Ved vedtak av de tre planene, vil 12 regionale planer oppheves, herunder planen Østfold mot 2050 (2018), regional kystsoneplan for Østfold (2014) og regional plan for kulturminner i Østfold (2010).

Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune til annen gangs høring av tre regionale planer for Østfold

Bystyret vedtok i sak om første høringsuttalelse 12.06.2025 at kommunen ville kreve at saken bringes inn for departementet i tråd med plan- og bygningsloven § 8-4, dersom det ikke ble gjort omfattende endringer av retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet. Kommunedirektøren mener at endringene som er gjort i dette høringsforslaget er betydelige, og anbefaler derfor at kommunen ikke bør kreve at planen sendes til departementet slik den nå foreligger.

Regional plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd

Regionale planen for livskvalitet, deltakelse og likeverd har potensial til å bli et sentralt styringsverktøy for å fremme sosial bærekraft i Østfold fram mot 2040. Planen framstår styrket gjennom en mer helhetlig systemforståelse og det er positivt at det nye utkastet utdyper og forklarer flere temaer enn tidligere versjon. Særlig ønsker Fredrikstad kommune å trekke fram hvordan strukturer, institusjoner og rammevilkår påvirker levekår og livskvalitet – ikke bare individuelle valg eller generelle samfunnsnormer.

Fredrikstad kommune vurderer at planen framstår styrket i 2. gangs høring ved at det tydeliggjøres at strategiene ikke innebærer forpliktelser for kommunene, og ved at kommunenes stramme økonomi, behov for samordning og statlige virkemidler er bedre omtalt. Samtidig vurderer kommunen at planens styringseffekt vil være begrenset uten et handlingsprogram med klarere prioriteringer, færre og mer målbare tiltak og realistisk gjennomføring.

Tema: Levekår
Fredrikstad kommune støtter retningen, men etterlyser at partnerskap brukes tydeligere som regionalt virkemiddel for å styrke kommunenes kapasitet på evaluering, tiltak og internkontroll i folkehelsearbeidet, forankret i et tverrkommunalt samarbeid der fylkeskommunen har en tydelig koordinerende rolle. Det vurderes som positivt at flere innspill om oppvekst er ivaretatt (forebygging, overgangsfaser, de voksnes rolle og lek), og at folkehelseprogrammet og «fri lek» er tatt inn i handlingsprogrammet. For lokalsamfunn og bomiljø etterlyses fortsatt mer konkret regional boligpolitikk og felles verktøy/prinsipper for å integrere boligsosiale hensyn og sosial bærekraft i areal- og stedsutvikling (inkludert sambruk av bygg).

Fredrikstad kommune ber også om presisering av «naturverdier» og «ressurser og kvaliteter i naturen» i en bolig- og stedsutviklingskontekst, og at naturdimensjonen følges tydeligere opp i handlingsprogrammet gjennom en sterkere regional rolle i vern av naturområder som del av sosial bærekraft.

Fredrikstad kommune støtter etablering av regionale samarbeidsarenaer og områdesatsing, men ber om tydelig boligsosialt mandat, bedre systematisering og deling av erfaringer, samt klar rolleavklaring i «Bo trygt hjemme». Det anbefales i tillegg å etablere regionalt boligforum, og å koble Ruralise-programmet tydeligere til boligsosiale utfordringer også i byområder, samt avklare eventuell feilhenvisning i handlingsprogrammet.

Tema: Deltakelse

Fredrikstad kommune støtter målet om økt deltakelse, men mener virkemidlene må spisses for å redusere utenforskap og styrke deltakelse i arbeidsliv, demokratiske prosesser, kultur og fysisk aktivitet. Det etterlyses tydeligere beskrivelser av regionale satsinger og en sterkere fylkeskommunal rolle som koordinator og bindeledd mellom statlige virkemidler og kommunenes gjennomføring, særlig for å få flere til å fullføre videregående opplæring. Videre etterlyses mer konkrete tiltak for ungdom utenfor utdanning og arbeid og tiltak som møter digitalt utenforskap.

På kulturfeltet vurderes koblingen til handlingsprogrammet som forbedret, men kommunedirektøren ber om mer operasjonell støtte til lokal kulturinfrastruktur og møteplasser (fysiske og digitale), tydeligere avklaring av hvem «alle» omfatter, og bedre balanse mellom institusjoner og det frie feltet.

For fysisk aktivitet støttes strategiendringene, men det etterlyses tydeligere kompetanse- og holdningsskapende grep (bl.a. for trenere og støtteapparat), bedre rammevilkår for organisert idrett før mer ansvar legges på frivilligheten, og flere konkrete tiltak som viser hvordan innsatsen skal realiseres.

Innhold	Merknader og innspill
Tema 1: Levekår	
Planens innretning og prioritering	Ved første gangs høring støttet Fredrikstad kommune planens retning, men etterlyst færre og tydeligere prioriteringer, målbare tiltak og realistisk gjennomføring gitt stram økonomi. I innledningen til dette høringsforslaget er planen endret slik at det kommer tydelig fram at planen ikke innebærer forpliktelser for kommunen for å følge opp strategiene. Videre er det positivt at kommunens stramme økonomi, behov for samordning og statlige virkemidler tas inn som beskrivelsen av handlingsprogrammet. Fredrikstad kommune etterlyser i likhet med tidligere høringsinnspill fortsatt en tydeligere prioritering i handlingsprogrammet. I den anledning ønsker vi å trekke fram revidert folkehelselov hvor «Fylkeskommunen skal i regionale planer etter plan- og bygningsloven fastsette mål, strategier, handlinger og **prioriteringer** for å møte fylkets folkehelseutfordringer, jf. § 21».
Strategi 1.1. Redusere sosial ulikhet i helse og livskvalitet	Fredrikstad kommune påpekte ved første gangs høring at partnerskap er en fylkeskommunal oppgave. Arbeid for å heve kompetanse på evaluering av kommunens folkehelsearbeid, tiltak og internkontroll. Alle vgs i Ungdata. Arbeid for å heve kompetansen på tiltak og internkontroll er ikke tatt med i planen. Fredrikstad kommune ønsker å trekke fram revidert folkehelselov hvor fylkeskommunen «gjennom samarbeid blant annet med kommuner, frivillig sektor, de regionale helseforetakene, kunnskapsmiljøer og myndigheter, støtte opp under forskning og utvikling, herunder evaluering, av folkehelsearbeidet i kommunene».

Innhold	Merknader og innspill
Handlingsprogram til strategi 1.1.	1.1.1. Arbeid for å heve kompetansen på evaluering av kommunens folkehelsearbeid, tiltak og internkontroll er ikke framhevet som en del av strategien eller tiltak i handlingsprogram. Fredrikstad vurderer at dette kan inngå som en del av det tverrkommunale arbeidet i partnerskapet. 1.1.1. Partnerskapet for folkehelse trekkes fram i handlingsplanen. Partnerskapet er et viktig samarbeid som bidrar til at kommunene i Østfold kan sparre på tvers av kommunegrenser. At fylkeskommunen koordinerer samarbeidet, er viktig for helheten i partnerskapet. 1.1.2. Samarbeide om å tilgjengeliggjøre og forstå kunnskap om innbyggernes helsetilstand og livskvalitet, og faktorer som påvirker dette. Som en del av kommunens oppfølging av det systematiske folkehelsearbeidet etter folkehelseloven og oversiktsarbeidet viser vi særlig til fylkeshelseundersøkelsene som bidrar til viktig kunnskap for kommunene.
Strategi 1.2: Sikre gode oppvekstvilkår for alle barn og unge	Fredrikstad kommune påpekte ved første gangs høring at det var lite fokus på overganger og støtte til økonomisk inkludering, lite om de voksne i laget rundt barnet og lek. Forebygging, overgangsfaser i barns liv og de voksnes rolle rundt barn og unge er lagt inn i teksten. Betydningen av lek er også tatt med i planen. Det er positivt at alle innspill er ivaretatt.
Handlingsprogram til strategi 1.2	1.2.1. Folkehelseprogrammet og fri lek er tatt med i handlingsprogrammet. Program for folkehelsearbeid trekkes fram for å utvikle og evaluere tiltak som fremmer barn og unges psykiske helse. Fredrikstad kommune er en del av folkehelseprogrammet gjennom to prosjekter innen fri lek.
Strategi 1.3: Skape sosialt bærekraftig lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø	I første høringsforslag påpekte Fredrikstad kommune betydningen av en aktiv boligpolitikk for å sikre mangfoldige, stabile og inkluderende bomiljøer. Utvikle felles verktøy for økt inkludering av sosial bærekraft i areal- og stedsutvikling, sambruk av bygg. Det var uklart hva som menes med å ta vare på ressurser og kvaliteter fra naturen. Fylkeskommunen bør presisere hva som menes med «naturverdier» i kontekst av bolig- og stedsutvikling. Det bør utvikles felles verktøy for å integrere boligsosiale hensyn i arealplanlegging, særlig i tettbygde områder og levekårsutsatte bydeler. Regional boligpolitikk bør styrkes for å motvirke

Innhold	Merknader og innspill
	segregering og sikre et variert boligtilbud på tvers av kommunene. Strategien er fortsatt lite konkret om regional boligpolitikk. Anbefaling om at fylkeskommunen utvikler og tilgjengeliggjør felles verktøy og prinsipper for økt inkludering av sosial bærekraft i areal- og stedsutvikling er ikke nevnt.
Handlingsprogram til strategi 1.3 1.3.1./3.14/3.17. Etablere en arena for å samarbeide på tvers av fag og forvaltningsnivå, for å skape gode og bærekraftige lokalsamfunn	Kommunen etterlyste bedre regional samordning og erfaringsdeling, spesielt innen bolig- og levekårsarbeid. Dette er ivaretatt og tatt inn som et konkret punkt. Fredrikstad støtter tiltaket og anbefaler at samarbeidsarenaen får et tydelig boligsosialt mandat. Frivillighet, organisasjonsliv og boligaktører bør inkluderes for å styrke arbeidet i utsatte områder. Kommunen kan bidra med erfaring fra områdeløft og sosialt inkluderende bomiljøutvikling. Fredrikstad deltar med representanter inn i fylkeskommunens satsing om «Gode lokalsamfunn». Vi støtter opp under tiltak som fremmer møter på tvers av kommuner og fagområder. Fredrikstad kommune ønsker å trekke fram strategien som innebærer å «ta vare på og tilgjengeliggjøre ressurser og kvaliteter i naturen» som ikke følges opp i handlingsprogrammet. For å ivareta naturverdier som en viktig del av den sosiale bærekraften er det viktig at fylkeskommunen tar en tydeligere rolle i arbeidet med å verne naturområder, også i plan for livskvalitet, deltakelse og likeverd.
Handlingsprogram til strategi 1.3 1.3.2/3.14/3.17.2 Gjennomføre områdesatsing i levekårsutsatte områder og overføre lærdommer til andre kommuner, blant annet gjennom felles følgeevaluering	Fredrikstad kommune har områdesatsing og deltar i følgeevaluering. Viktig at erfaringene også blir tilgjengelig for andre kommuner og at evalueringen kan ha overføringsverdi til andre deler av kommunens folkehelsearbeid.
Handlingsprogram til strategi 1.3. 1.3.4 / 3.17.5 - Gjennomføre eldreboligprogrammet i “Bo trygt hjemme” - reformen i sammenheng med kommunens øvrige arbeid	Temaet ikke omtalt særskilt, men kommunen pekte på behovet for gode og tilgjengelige boliger for eldre. Dette har ved ny høringsrunde kommet inn. Tiltaket bør sees i sammenheng med kommunens boligsosiale arbeid, særlig knyttet til boligtilpasning, universell utforming og oppfølging av eldre som bor uegnet. Rollefordeling mellom stat, fylke og kommune må tydeliggjøres. Fylkeskommunen bør støtte kommunene med kunnskap og koordinering.

Innhold	Merknader og innspill
Handlingsprogram til strategi 1.3. 1.3.5/3.17.3. Avklare regionale samarbeids- og dialogformer innen boligpolitikk	Fredrikstad kommune etterlyste sterkere regional boligpolitikk og koordinering for å motvirke segregering. Tiltaket følger opp kommunens innspill. Fredrikstad anbefaler etablering av et regionalt boligforum som utvikler felles prinsipper for boligsosialt arbeid, boligbehovsanalyser, regional boligmarkedsforståelse og standarder for sosial bærekraft. Særlig viktig for å sikre et balansert og rettferdig boligtilbud på tvers av kommunene.
Handlingsprogram til strategi 1.3 1.3.7/3.17. Ruralise – God lokalsamfunnsutvikling. Rural, verdibasert og inkluderande samfunns- og boligutvikling	Fredrikstad kommune ber om at Ruralise-programmet kobles til boligsosiale utfordringer også i byområder. Programmet bør bidra til å redusere geografiske forskjeller – ikke øke dem. Det bør beskrives hvordan erfaringer fra urban boligsosial politikk og områdeløft integreres i programmet. I handlingsprogrammet henvises det til «tiltaket er det samme som tiltak 3.18 i plan for Areal og mobilitet». Er dette en feilskriving da det her skal stå 3.17?
Strategi 1.4: Fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle Handlingsprogram: 1.4.1, 1.4.2/2.7.3 og 1.4.3/3.23.2	Strategi og tiltaket virker å ha som mål å omfatte alle sider ved klima- og miljøvennlige liv for alle. Da savnes noe ala «bidra til gode og energieffektive boliger» i selve strategien. Energibruk trekkes fram i ett av tiltakene og bør reflekteres i strategien utover det generelle første. Fredrikstad kommune merker seg at Klima Østfold er hovedansvarlig for tiltak 1.4.1. (Målrettet rådgivning for klimasmarte valg i befolkningen), altså sekretariatet i samarbeid med fk og kommunene. Det er en svært stor strategi tematisk. Det legges til grunn at dette er en langsiktig strategi der man steg for steg tar tak i ulike deltemaer.
Tema 2: Deltagelse	
Strategi 1.5: Inkluderende arbeidsliv for økt livskvalitet og bedre levekår	Fylkeskommunen har en koordinerende rolle i arbeidet for mindre utenforskap. Styrke etablerte møteplasser som «inkluderingsdager i Østfold». “Krafttak Østfold” er uklart beskrevet i første høringsforslag. Inkluderingsdager Østfold er ikke eksplitt nevnt i andre høringsforslag, men kan ses som en del av flere tiltak i handlingsprogrammet.
Handlingsprogram til strategi 1.5.	1.5.1/2.5.1. Til første høringsforslag savnet Fredrikstad kommune Savner konkrete tiltak for å få flere til å fullføre VGS I nytt handlingsprogrammet vises det til «program for innenforskap». Samarbeidsprogrammet for å redusere utenforskap i utdanning og arbeidsliv «program for innenforskap» er et viktig grep for å løfte utenforskap som en regional satsing i Østfold. Vi vil samtidig trekke fram behovet om at fylkeskommunen i større

Innhold	Merknader og innspill
	grad skal være et bindeledd mellom statlige myndigheter og kommuner.
Strategi 1.6: Økt representasjon og bredere deltakelse i demokratiske prosesser og beslutninger	I første høringsforslag savnet Fredrikstad kommune konkrete og spesifikke tiltak knyttet til inkludering av ungdom utenfor utdanning og arbeid, digital kompetanse for eldre og utsatte grupper, innvandretorg., språkopplæring. Digital kompetanse er nevnt i siste høringsforslag. Det er få tiltak som er konkret rettet mot ungdom utenfor arbeid og utdanning. Det kan vurderes som at dette er tiltenkt andre strategier.
Strategi 1.8: Sikre at alle har tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta gjennom et bredt spekter av kulturuttrykk	I forrige høringsuttalelse påpekte Fredrikstad kommune behovet for å konkretisere hvordan kommunene kan få støtte til å utvikle lokal kultur-infrastruktur og møteplasser – både fysiske og digitale. Arenaer nevnes, men overordnet; ingen konkretisering av fysisk/digital infrastruktur Samarbeid mellom profesjonelle og frivillige er eksplisitt styrket, dette er positivt. Fredrikstad kommune spilte inn i forrige høringsrunde at det frie feltet burde styrkes. Dette er ikke tatt til følge, så det er fortsatt fokus på institusjonene. Strategien innebærer blant annet å *sikre at alle kan være med på å definere hva som er viktig kulturarv og oppleve eierskap til denne.* Det savnes en klargjøring av hvem «alle» er. Tiltakene er tydeligere og strategi 1.8 har bedre kobling til handlingsprogrammet enn i første høringsforslag. De er imidlertid fremdeles overordnet.
Deltakelse/ 1.9. Skape kultur for å øke fysisk aktivitet i hverdagen	Fredrikstad kommune stiller seg bak de foreslåtte strategiendringene og mener disse er et viktig steg i riktig retning for å styrke utviklingen av idrett og aktivitetstilbud. Samtidig ønsker vi å opprettholde våre innspill fra første runde hvor Fredrikstad kommune mener at strategien bør inneholde grep som omhandler kompetansebygging og holdningsskapende arbeid for trenere for unge utøvere, slik at disse blir bedre rustet til å forvalte både potensialer og bredden i idretten. Olympiatoppen opererer med begrepet «ringen i vannet» som bør være den viktigste regionale og lokale faktoren for en toppidrettssatsning. I tillegg ønsker Fredrikstad kommune at strategien anerkjennes den viktige rolle den organiserte idretten har for folkehelsen, og

Innhold	Merknader og innspill
	sikre bedre rammevilkår før ytterligere ansvar pålegges frivilligheten som allerede bidrar med idrett og aktivitet. Fredrikstad kommune savner et tiltak som er rettet mot strategiene i 1.9. Det står lite eller inge ting om hvorfor, hvordan og av hvem de ulike strategiene skal nås. Foruten 1.9.2 om spillemidler.

Regional plan for kompetanse og verdiskaping

Fredrikstad kommune vurderer at flere innspill fra første høring er delvis ivaretatt gjennom tydeligere strategisk nivå og redusert detaljeringsgrad, men understreker at gjennomførbarhet fortsatt avhenger av et realistisk handlingsprogram og tydelig rollefordeling mellom aktørene. Kommunens hovedinnspill i 2. gangs høring er særlig knyttet til presiseringer innen grønn og rettferdig verdiskaping, med vekt på industriell symbiose, sirkulær økonomi og målrettet kompetanseutvikling.

Tema: Arbeid, inkludering og kompetanse
Fredrikstad kommune merker seg at koblingen mellom kompetansetilbud og arbeidslivets behov er tydeligere formulert og at betydningen av analyser og samarbeid er forsterket, men understreker at dette også må gi utslag i konkrete prioriteringer (bl.a. dimensjonering og lokalisering) – ikke bare prosesser. Videre støttes vektleggingen av livslang læring og arbeidsplassen som kompetansearena, men det etterlyses spissede formuleringer som tydeligere knytter innsatsen til industrielle miljøer, grønn omstilling og utvikling av sirkulære verdikjeder. Kommunen støtter videreføring av fleksible og tilpassede kompetansetilbud, og merker seg at mål om fullføring og inkludering i hovedsak er videreført, men påpeker at forventninger til kommunene må være realistiske og at rolleavklaring er nødvendig for å sikre faktisk gjennomføring.

Tema: Grønn og rettferdig verdiskaping
Fredrikstad kommune vurderer det som positivt at grønn og rettferdig verdiskaping er tydeligere rammet inn, men etterlyser at industriell symbiose og sirkulær økonomi løftes tydeligere som konkrete drivere for omstilling og verdiskaping, og at Fredrikstads fortrinn synliggjøres bedre sammen med behov for målrettet kompetansebygging og FoU. Innen energiområdet etterlyses mer framoverskuende aktiviteter i planperioden, samt tydeligere og mer konsistent struktur i tiltakene slik at påvirkningsarbeid og gjennomføring henger bedre sammen og at tiltakstitler samsvarer med innhold. For landbruk og marine næringer anbefales en tydeligere presisering av systematisk kompetanseutvikling og FoU knyttet til sirkulære verdikjeder.

Emne	Merknader og innspill
Tema 1: Arbeid, inkludering og kompetanse	
Overordnet retning og ambisjonsnivå	Fredrikstad kommune støttet behovet for regional plan, men pekte på risiko for sterk styring og begrenset kommunalt handlingsrom.

Emne	Merknader og innspill
	Nytt høringsforslag er språklig strammet, har færre tiltak og et tydeligere strategisk nivå. Fredrikstad kommune konstaterer at hovedinnretningen er videreført, og at planens karakter som strategisk ramme er tydeligere.
Strategi 2.1: Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse	Fredrikstad kommune etterlyste sterkere kobling mellom kompetansetilbud og arbeidslivets faktiske behov, samt strukturelle grep som dimensjonering og lokalisering. Koblingen er tydeligere formulert i dette høringsforslaget, og betydningen av analyser og samarbeid er forsterket. Det er nødvendig å presisere og understreke behovet for at dette også vi gi utslag i konkrete prioriteringer, ikke bare samarbeid og analyser.
Strategi 2.2: Styrke arbeidslivet som arena for kompetanseutvikling	Fredrikstad kommune støttet livslang læring og bruk av arbeidsplassen som kompetansearena. Det har blitt en mer eksplisitt vektlegging av etter- og videreutdanning og arbeidslivets rolle i dette høringsutkastet. Det er behov for å spisse formuleringene for tydeligere å knytte dette til industrielle miljøer, grønn omstilling og sirkulære verdikjeder.
Strategi 2.3: Fleksible og tilpassede kompetansetilbud for læring gjennom hele livet.	Fredrikstad kommune pekte på behov for fleksibilitet og alternative læringsløp, særlig for voksne. Dette er i hovedsak videreført. Videreføring støttes.
Strategi 2.4: Flere elever og studenter skal fullføre og bestå utdanning	Fredrikstad kommune støttet målet, men uten detaljerte merknader. Strategien er videreført.
Strategi 2.5: Inkludering av hele arbeidsstyrken	Fredrikstad kommune vektla behovet for å få flere i arbeid og redusere utenforskap, men advarte mot for omfattende forventninger til kommunene. Noe tydeligere koblet til øvrige planer, men i hovedsak videreført. Ingen nytt hovedinnspill. Fredrikstad kommune minner imidlertid om nødvendigheten av gjennomføring og rolleavklaring.
Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping	
Grønn omstilling og verdiskaping – generelt	Fredrikstad kommune ba om en tydeligere kobling mellom grønn omstilling og faktisk verdiskaping ved føreste gangs høring. Grønn og rettferdig verdiskaping er tydeligere rammet inn.

Emne	Merknader og innspill
	Veldig bra med målrettet presisering. Behov for å løfte industriell symbiose og sirkulær økonomi som konkrete drivere.
Strategi 2.6: Sikre næringslivet tilgang til grønn og fornybar energi.	Fredrikstad kommune forstår det slik at denne strategien, gjennom formuleringen «grønn og fornybar energi» prinsipielt også inkluderer forberedelser til eventuell kjernekraft. («fornybar energi» inkluderer ikke kjernekraft) Planperioden er kort med tanke på realisering av kjernekraft, men det å følge utviklingen bør gjøres i planperioden. Planen, kunne med fordel inkludert aktiviteter som ser framover mot nye energiløsninger for eksempel i tiltak 2.6.1./3.10.1 Styrke den regionale samordningen, veiledningen og pådriverrollen i energispørsmål. Et alternativ er å flytte og omformulere kulepunkt fra strategien 3.10 fra «Utforske nye løsninger som bedrer tilgangen på fornybar energi» til «Utforske og dele oppdatert informasjon om nye løsninger som bedrer tilgangen på grønn og fornybar energi», der understreking er et tillegg.
Handlingsprogram 2.6.2, 2.6.3 og 2.6.4: Samordne behov og regionale prioriteringer for effektiv og rask utbygging av energiinfrastruktur Tilrettelegging for klima- og energiomstilling i industrien Sikre rammevilkår for energiomstilling	Vi tror innholdet i disse tiltakene med fordel kan sorteres litt annerledes slik at påvirkningsarbeid samles i ett. Tiltakene bør også gjennomgås for å sikre at en bredde i aktiviteter samsvarer med omfanget som antydes av tiltakstittel og omvendt; at tiltakstittel omfatter innholdet.
Strategi 2.7: Omstilling til en mer sirkulær økonomi og utvikling av sirkulære verdikjeder og industriell symbiose	Ikke eksplisitt løftet i 1. gangs innspill, men implisitt del av grønn verdiskaping. Sirkulær økonomi er tydeligere posisjonert, også som regional ambisjon. Ja – dette er nytt og viktig. Fremheve Fredrikstads nasjonale fortrinn innen industriell symbiose og sirkulær økonomi, og behov for målrettet kompetansebygging og FoU.
Strategi 2.8: Økt bærekraftig produksjon og verdiskaping i landbruk og marine næringer	I første høringsuttalelse etterlyste Fredrikstad kommune sterkere kobling mellom næringsliv og FoU. Delvis. Innovasjon og FoU er tydeligere omtalt, men relativt generelt. Ja – presisering. Peke på behovet for systematisk kompetanseutvikling og FoU knyttet til sirkulære verdikjeder.
Innovasjonssystemer og samarbeid (2.10–2.11)	Pekte på behov for bedre samspill mellom aktører, men uten systemkritikk. Samarbeid og innovasjonssystemer er tydeligere beskrevet.

Emne	Merknader og innspill
Disse strategien er nå innarbeidet i Strategi 2.9: Styrket og målrettet samarbeid i innovasjonssystemene for vekstkraftige bedrifter.	Fredrikstad kommune støtter retningen.
Gjennomførbarhet og rolleavklaring	Tydelig bekymring for gjennomførbarhet og forventninger til kommunene. Noe forbedret, men fortsatt relevant. Det er nødvendig å understreke behov for realistisk handlingsprogram og tydelig rollefordeling.

Regional plan for areal og mobilitet

Fredrikstad kommune vurderer at dette er den mest inngripende planen for kommunene, og at krav til planvask, dokumentasjon og prosess samlet kan bli ressurskrevende ved rullering av kommuneplanens arealdel. Det merkes samtidig at 2. gangs høringsforslag på flere punkter har redusert detaljeringsgrad og flyttet enkelte tema fra retningslinjer til strateginivå, noe som kan gi noe større handlingsrom.

Tema: Et oppdatert planverk
Fredrikstad kommune merker seg at intensjonen i planvask er videreført, men at ordlyden er justert fra «skal tas ut» til «skal vurderes tatt ut» og at videreføring må begrunnes. Dette er en forbedring, men kommunedirektøren fastholder at skjerpede krav fortsatt vil være krevende ressursmessig, selv om de også er i tråd med statlige føringer om oppdatert plan- og kunnskapsgrunnlag.

Tema: Forvaltning av natur og kulturressurser
Kommunedirektøren merker seg at flere naturtema nå er løftet til strateginivå (bl.a. naturavtale og areal-/naturnøytralitet), og at kartleggingskrav åpner for metodikkutvikling og er utvidet til også å omfatte marine naturtyper og ferskvann. Kommunen vurderer det som positivt at omstridte elementer fra tidligere retningslinjer er tatt ut eller flyttet, blant annet av hensyn til uklart juridisk grunnlag. For landbruk merkes at intensjonen om å ivareta matjord er videreført, men tydeliggjort. For kystsonen mener kommunedirektøren fortsatt at flere retningslinjer er for detaljerte, og ber om at veileder for funksjonell strandsone og alternativ byggegrense prioriteres. Innen energi vurderes det som positivt at tilknytningsplikt til fjernvarme er tatt ut og at energianalysekrav er myket opp, men kommunedirektøren peker på at formuleringer om nettilgang skaper uklarhet og bør avklares bedre. Endringen fra «skal» til «bør vurderes» for fossilfrie bygge- og anleggsplasser vurderes som en forbedring, men det påpekes at gjennomføring vil kreve lokale virkemidler.

For solkraft pekes det på behov for mer nyansert metodikk i arealregnskapet, åpning for sambruk på dyrket mark dersom forskning underbygger det, og at «prioritering av grå arealer» i praksis er avhengig av aktører, eierskap og økonomi.

Fredrikstad kommune ber også om at regionalt energiarbeid beskrives mer som erfaringsdeling og samarbeid, og savner at Osloregionen synliggjøres som relevant aktør for lade- og fylleinfrastruktur for tyngre kjøretøy.

Tema: Senter- og mobilitetsstruktur
Fredrikstad kommune merker seg at senterstruktur og hovedstruktur for mobilitet i hovedsak er uendret fra første høringsutkast, utover tydeligere kobling til statlige planretningslinjer. Det registreres at gods- og terminalstrategien er supplert med et nytt kulepunkt om bærekraftig distribusjon i byområder.

Tema 4: Arealutvikling
Fredrikstad kommune merker seg justeringer i nærmiljø- og boområdeinnretningen (bl.a. tydeligere vekt på at hverdagsfunksjoner skal kunne nås med gange, sykkel eller kollektiv), og at et tidligere kulepunkt om sosial integrasjon/rimeligere boliger er tatt ut av retningslinjen.

Ny avgrenset regional planbestemmelse for handel vurderes som nyttig som midlertidig styringsverktøy fram til neste rullering av arealplaner.

Emne	Merknader og innspill
Tema 1: Et oppdatert planverk	
Strategi 3.1: Sikre et oppdatert og relevant planverk: Gjennomgå arealplanene systematisk Oppdatere planer i tråd med dagens behov og krav Oppdatere planer for bedre utnyttelse av arealer som allerede er tatt i bruk Oppheve planer som ikke er relevante og tilbakeføre areal til grønne formål R1 Planvask Områder avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner, og som ikke er i tråd med retningslinjer og bestemmelse i den regionale planen, skal vurderes tatt ut ved revisjon av planene, med mindre de er utbygd. Eventuell videreføring av	I Fredrikstad kommunes uttalelse til første høringsutkast av planen, ble det påpekt at oppdatering av planverket i forbindelse med rullering av KPA vil gjøre prosessen svært ressurskrevende. Intensjonen bak retningslinjen er ikke endret. Retningslinjen er imidlertid kortet ned. Videre er kravet om at arealbruk som ikke er i tråd med den regionale planen «skal tas ut» endret til «skal vurderes tatt ut». Eventuell videreføring av arealene må begrunnes Fredrikstad kommune mener fremdeles at skjerpede krav til arealplanleggingen vil bli utfordrende for kommunen med tanke på ressursbruk. Det anerkjennes imidlertid at kravet til et oppdatert plan- og kunnskapsgrunnlag er i tråd med SPR arealbruk og mobilitet, samt Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Emne	Merknader og innspill
ikke utbygde områder begrunnes.	
Tema 2: Forvaltning av natur og kulturressurser	
Deltema 1 Naturmangfold	
Strategi 3.2: Bevare Østfoldnaturens egenart, styrke naturmangfoldet og minimere inngrep i natur Strategi 3.3: Sikre naturen som leverandør av økosystemtjenester	Strategiene vil blant annet innebære Oppfølging av Naturavtalen Jobbe i retning av arealnøytralitet og naturnøytralitet Forbedre naturens evne til karbonlagring Dette er temaer som i første høringsutkast av planen lå inne som retningslinjer.
R2 kartleggingsmetodikk Naturtyper og artsmangfold skal kartlegges og naturens kvaliteter skal utredes, etter metodikken NIN (M-2209), eller tilsvarende metodikk, før områder avsettes til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel. Krav om kartlegging av natur og naturens kvaliteter gjelder også marine naturtyper og naturtyper i ferskvann. (SPR AM 6.1)	Åpne for utvikling i kartlegging, ikke kun NiN. Innspillet er tatt til følge. Etter innspill fra statsforvalteren er kartleggingskravet utvidet til også å gjelde marine naturtyper i ferskvann.
R3 Natur og naturens økologiske funksjoner skal bevares. *(Retningslinje 3 i første gangs høringsforslag. Kommunene bør jobbe i retning av arealnøytralitet og naturnøytralitet.* *Kommunene skal vurdere om det skal stilles krav om økologisk*	Fredrikstad kommune var svært kritisk til deler av innholdet i retningslinje 3, første høringsutkast. Summen av krav til planleggingen ville gjøre rullering av KPA svært ressurskrevende. Flyttet til strategi 3.2 Bevare Østfoldnaturens egenart, styrke naturmangfoldet og minimere inngrep i natur. Tatt ut av retningslinjen. Uklart juridisk grunnlag. Omtales nå som noe vi bør jobbe for i strategi 3.2 og 3.3.

Emne	Merknader og innspill
kompensasjon, i form av et erstatningsareal med minst like god økologisk kvalitet som arealet som går tapt. Alternativt om det skal det ytes økonomisk kompensasjon til kommunalt fond for restaureringsprosjekter.	
Naturens evne til karbonopptak, karbonlagring og fordrøyning av vann skal inngå som del av konsekvensutredningen til kpa og i planleggingen av bygge- og anleggsprosjekter.)	Tatt ut: Ivaretas av SPR og TEK.
For å unngå en gradvis nedbygging og forringing av natur, skal omdisponering av områder avsatt til grønne formål og LNF-områder ikke skje ved dispensasjon.	Tatt ut: Flyttet til prosateksten.
Deltema 2 Landbruk	
R5 Matjord skal ivaretas som en ressurs. • Tiltak på / omdisponering av dyrket mark skal ikke skje. • Tiltak på / omdisponering av dyrkbar mark bør ikke skje.	Bestemmelsens intensjon er ikke endret, men retningslinjen er forenklet og tydeliggjort.
Deltema 3: Kystsone, sjø og vassdrag	
Strategi 3.6. Styrke allmenne interesser i sjø, vassdrag og strandsone	
R9 Områder mellom byggegrense og 100	Noen av retningslinjene framstår som svært detaljerte. For ny fritidsbebyggelse i strandsonen er det for eksempel definert

Emne	Merknader og innspill
meters grense samt utvidet strandsone (verdifulle områder, mer enn 100 m fra sjøen, fastlagt ved kartlegging av funksjonell strandsone) (Sone III) • Det skal være en svært restriktiv holdning til planlegging av nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger. Kommunene bør innføre bestemmelser for fritidsboliger i kommuneplanens arealdel innenfor en ramme på: o samlet bruksareal pr eiendom på 80 m2 BRA o mønehøyde, målt ut fra gjennomsnittlig planert terreng på 5,5 m. o fasadelengde mot sjøen på 12 meter …	maksimal mønehøyde på 5,5 m, maksimalt bruksareal på 80 eller 90 m2, og maksimal fasadelengde på maksimalt 12 eller 14 m. I stor grad er dette retningslinjer som er videreført fra gjeldende regional kystsoneplan for Østfold, vedtatt i 2014. Retningslinjen er nå delt i to. Retningslinje 10 , som gjelder området mellom 100-metersbeltet og kystsoneavgrensningen angir nå kun samlet bruksareal pr. eiendom på 90 kvm. Maksimal lengde og høyde er beholdt i sone III Fredrikstad kommune mener fremdeles at retningslinjen er for detaljert.
Handlingsprogram 3.6.3	Utarbeide veileder for kartlegging av funksjonell strandsone og fastsetting av alternativ byggegrense langs sjøen. Arbeidet skal være fullført i 2028. Dette vil være svært nyttig for flere av kommunene i Østfold, og det er viktig at dette arbeidet prioriteres.
Deltema 4: Kulturminner og kulturmiljø	
Deltema 5: Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet	
Deltema 7: Energi og grønn omlegging	
R19 Prinsippet om energieffektivisering skal legges til grunn	Retningslinjen om tilknytningsplikt til fjernvarme er tatt ut av nytt høringsforslag fordi det dekkes av forskrift og SPR Klima og Energi (KE) 4.3. Dette er bra, også fordi Fredrikstad kommune ønsker handlingsrom for definisjon av tilknytningsplikt.

Emne	Merknader og innspill
(Fjernvarme: Første høringsversjon sa at kommunene skal ta inn bestemmelser om tilknytningsplikt, samt gav definisjon av bestemmelsen.)	
R19 (fortsetter) Prinsippet om energieffektivisering skal legges til grunn - Ved planlegging av større bolig- og næringsarealer og omlastningsterminaler for gods bør det som en del av kommuneplan- eller reguleringsprosessen, gjennomføres en energianalyse som belyser forholdet mellom områdets energibehov og tilgangen på fossilfri energi. Analysen bør gi grunnlag for energieffektivisering og bør belyse muligheten for gjenbruk og/eller skånsom utbygging for produksjon av energi i området.	Et underpunkt om lokal produksjon i større utbyggingsområder er tatt ut av dette høringsutkastet. Dette styres av SPR KE 4.3. Gjenstående retningslinjer begrunnes med SPR AM 6.1 krav om kunnskapsgrunnlag. Retningslinjen er endret fra «skal» til «bør». Definisjon av «større» er flyttet til prosatekst. Vi tolker «energieffektivisering» her som å vurdere mulighet for å utnytte overskuddsenergi på tvers av bygg, eller liknende. Energieffektivisering/energikrav for nybygg, hovedombygging og ventelig annen rehabilitering (på høring nå), reguleres av TEK (byggteknisk forskrift)
R. 20 Det skal legges til rette for økt tilgang til fornybar energi • Behovet for nettilgang i eksisterende virksomheter prioriteres før nyetableringer. Ved offentlige	Denne delen av R.20 er lik som i første høringsforslag. ØFK underbygger retningslinjen med: -kriteriene støttes av SPR AM 6.1 om kunnskapsgrunnlag (energianalyse) og av SPR KE 4.3 h om lokal energiproduksjon, 4.3 i om bruk av overskuddsvarme, og 4.3 j om ombruk/sirkulære løsninger Fredrikstad kommune utdyper mer om nettilgang utenom tabellen. Dette tar utgangspunkt i fylkeskommunenes og

Emne	Merknader og innspill
investeringer i infrastruktur og tjenestetilgang prioriteres regionale nærings-områder fremfor andre næringsområder. • Næringsarealer (se tabell) kan utvikles til regionale næringsområder forutsatt at: ○ det foreligger energianalyse som nevnt i retningslinje ○ det er vurdert om det kan igangsettes lokal energiproduksjon ○ er sikret tilstrekkelig nettilgang ○ det er lagt til rette for gjenbruk av spillvarme/ fjernvarme ○ det foreligger en vurdering av ressursutnyttelse (symbioser)	kommunenes lovlige handlingsrom. Dette gjelder både første kulepunkt og punktet «er sikret tilstrekkelig nettilgang» under kulepunkt 2. Vi merker oss at punktene om nettilgang ikke er underbygget i SPR-punktene som nevnes over. Punktene framstår som paradokser ettersom de virker å skulle begrense nettutbygging/oppgradering, når vi vet at nettet trengs å forsterkers i deler av Østfold og samtidig som tittelen på retningslinjen er «Det skal legges til rette for økt tilgang til fornybar energi». Vi forstår et ønske om å bidra til god utnyttelse av eksisterende strømnett, men det må balanseres med behovet for mer kapasitet i strømnettet gitte steder. Fredrikstad kommune er enig i at retningslinjene ellers kan begrunnes i SPR AM 6.1 og SPR KE 4.3 h, i og j. Tittelen på retningslinjen foreslås utvidet til «Det skal legges til rette for økt tilgang til fornybar energi og for ressursutnyttelse» slik at siste underkulepunkt også omfattes av tittelen. Utdyping: Mer om Nettilgang - til R 20 – «Det skal legges til rette for økt tilgang til fornybar energi» Etter dagens regelverk for monopolvirksomheten til strømnettselskapene, har fylkeskommunen *ikke* mandat til å prioritere i nettilknytningskøen. Nettselskapene er gjennom forskrift lovpålagt å gjøre dette etter modenhetskriterier. Dermed framstår formuleringen «Behovet for nettilgang i eksisterende virksomheter prioriteres før nyetableringer» i R 20 som misvisende. At «næringsarealer kan utvikles til regionale næringsområder forutsatt at det (…) er sikret tilstrekkelig nettilgang» tar ikke høyde for hvordan plass i nettet / nettkøen reguleres og praktiseres. Uavhengig av om det er plass i strømnettet vil ikke et næringsområde få reservere kapasitet uten konkrete bedrifter som er i ferd med å etablere seg på området. For helt nye næringsområder skjer rekruttering av selskaper langt uti/etter reguleringsprosessen Dersom det ikke er kapasitet i strømnettet «over» et gitt næringsområde vil man stå i en høna-og-egget situasjon og kriteriet om «er sikret tilstrekkelig nettilgang» kan, avhengig av hvor strengt man skal tolke «sikret», i praksis sette en stopper for å bli definert som regionalt næringsområde.

Emne	Merknader og innspill
	Etter Fredrikstad kommunes vurdering bør de to overnevnte forholdene slettes eller endres i retningslinjen. Om retningslinjen endres kan man se til Fredrikstad kommunes Temaplan Energi. Her heter det at «Fredrikstad kommune bidrar til at strømnettkapasiteten hensyntas ved lokalisering og etablering av virksomheter: Bidra til at lokale og regionale prioriteringer av områder for næring og strømproduksjon skjer med tanke på strømnettforhold.» Med dette har vi ment at det bør ses hen til dagens eller kjent, kommende nettkapasitet i utvikling av næringsområder og i arealplanleggingen. Den åpne formuleringen gir rom til å utvikle næringsområder også der strømnettet trenger oppgradering, noe som er tilfellet i det meste av Fredrikstad når det kommer til effektbehov av en viss størrelse. Handlingsprogrammets tilnærming til strømnett-temaet mener Fredrikstad kommune
R. 20 (fortsetter) Det skal legges til rette for økt tilgang til fornybar energi (…) I planperioden skal det ikke settes i gang planlegging av særlig energikrevende virksomheter – uten at det samtidig igangsettes lokal energiproduksjon, er sikret tilstrekkelig nettilgang og gjenbruk av spillvarme/fjernvarmeanlegg.	Denne formuleringen er fjernet fra R20, i høringsforslaget fordi det anses som dekket av SPR KE 4.3.h.
R. 20 (fortsetter) For å sikre nødvendig areal for mottak og distribusjon av overskuddsenergi fra virksomheter bør hensynssoner vurderes.	Ingen endring. Det virker klokt med tanke på at overskuddsvarme er lettere å utnytte / har økt sannsynlighet for lønnsomhet jo kortere den må «fraktes».
R. 20 (fortsetter) Det bør i så liten grad som mulig brukes fossile energikilder til drift av bygge- og anleggsplasser. Muligheten for at anleggsplasser kobles til strømnett og evt.	Støttes av SPR KE 4.3.l ifølge høringsdokumentene. Fredrikstad kommune ser ikke sammenhengen med SPR KE 4.3.l og ser heller ikke en annen retningslinje som dekker bygge- og anleggsplasser. Er endret fra «skal» til «bør vurderes». Fredrikstad kommune anser at det er bra at retningslinjen er endret fra «skal» til «bør vurderes».

Emne	Merknader og innspill
fjernvarmenett før byggestart, og at ytterligere varmebehov dekkes med fossilfrie energikilder bør vurderes. Anleggsvirksomhet skal fortrinnsvis tilrettelegges for og gjennomføres med fossilfrie kjøretøy og maskiner.	Det trengs det lokal forskrift for å kunne operasjonalisere denne retningslinjen overfor private utbyggere. Fredrikstad kommune har søkt på Klimasatsmidler sammen med blant annet fylkeskommunen/Klima Østfold for å vurdere hvorvidt og hvordan implementere en lokal forskrift om dette.
R. 21 Utbygging av vindkraftanlegg og bakkemontert solkraft skal skje etter følgende prinsipper • Innenfor grense for Fjella-landskapet og grensen for Kystlandskapet på det regionale plankartet, tillates ikke utbygging av vindkraftanlegg eller bakkemontert solkraftanlegg. • Utbygging av vindkraftanlegg og bakkemontert solkraft tillates ikke på dyrket mark. Bakkemonterte solkraftanlegg defineres som nedbygging, spesielt når de bygges på jordbruks- eller skogbruksarealer. • Ved planlegging og utbygging av solkraft-/vindkraftanlegg skal allerede nedbygd areal, f.eks. parkeringsplasser, veiinfrastruktur, næringsområder, takflater og grå arealer prioriteres. • Kraftprosjekt bør lokaliseres på en måte som minimerer behovet	Retningslinjen som helhet: Det er foretatt en mindre justering ved at drikkevannskilder er lagt inn som vurderingskriterium. ØFK sier at retningslinjen setter rammer for kommunens vurdering av hvordan oppfylle krav i SPR KE 4.3 g, om å avklare behovet for areal til vindkraft og solkraft. Retningslinjen skal bidra til å balansere miljø og klima-hensyn og SPR KE 4.3 c, om at planmyndigheten skal vurdere om tiltak som har negativ klimaeffekt kan unngås, flyttes eller forbedres.
	Bakkemontert solkraft i arealregnskapet: Vi utfordret i første høring om definisjonen og metodikk i arealregnskapet om at også reversible solkraftanlegg defineres som «nedbygging», uten noen nyanser sammenliknet med mer varige tiltak/inngrep. Det er ikke gjort endringer på dette punktet. ØFK viser til at når et anlegg tilbakeføres til LNF vil det trekkes fra arealregnskapet igjen. Fredrikstad kommune ser at arealregnskap-metodikken kan gi større handlingsrom enn den tidligere areal-pott-tilnærmingen. Det er også et poeng slik ØFK peker på, at tilbakeføring til natur /LNF av et solkraftanlegg så tas arealet ut igjen av arealregnskapet. Likevel vil vi bemerke at arealregnskapet kan gi utslag i at solcellestrøm nedprioriteres i konkurranse om arealer med andre virksomheter som har lavere samfunnsnytte men høyere lønnsomhet for utbygger. Regional plan viser til regjeringens veileder for arealregnskap. Dermed er regjeringens eventuelle revidering av en slik veileder rett adressat for et innspill om å vekte reversible solkraftanlegg annerledes enn permanente arealinngrep.
	Fredrikstad kommune foreslår at Fylkeskommunen i det videre arbeidet med planen vurderer å åpne for sambruk dersom forskning underbygger at det er mulig uten negativ virkning for avlingspotensialet.
	Om prioritering av grå arealer: Underpunktet er ikke endret. I forrige høringsrunde påpekte Fredrikstad kommune at utnyttelse av grå arealer og store takflater er avhengig av regelverk og avgiftssystem som kommunene ikke råder over.

Emne	Merknader og innspill
for infrastruktur utenfor selve anlegget (vei, nett, trafo mm). Samlokalisering mellom Næringsområder og kraftprosjekter skal prioriteres. • Ved lokalisering av kraftprosjekter/energiprosjekter skal føre-var-prinsippet ligge til grunn, og det skal tas særlig hensyn til karbonrike arealer, viktige verdier for dyrket /dyrkbar mark, natur, landskap, friluftsliv, kulturminner-/-miljø og drikkevannskilder. • For søknader om solkraftanlegg på dyrkbar mark skal muligheten for sambruk av områdene til grøntproduksjon, beite samt virkninger for viltet dokumenteres. • Ved utbygging av kraftprosjekter/energiprosjekter skal terrenginngrep minimeres, og det skal legges frem plan for tilbakeføring.	I denne høringsrunden vil vi utype hva som ligger i ordet «prioritere grå arealer» når en kommune skal ta stilling til enkeltsaker. Dette ses også i lys av den pågående kartleggingen som er del av handlingsprogrammets del av 2.6.2/3.10.2 Samordne behovet og regionale prioriteringer for effektiv og rask utbygging av energiinfrastruktur - Kartlegging av grå arealer egnet for energiproduksjon. Fredrikstad kommune setter pris på at ØFK igangsatte kartleggingen av mulige grå arealer i tråd med forslaget til handlingsprogram (både tidligere og ny versjon), parallelt med å utarbeide det nye forslaget til regionale planer. Administrasjonen i Fredrikstad kommune samarbeider med fylkeskommunen om den overordnete kvalitetssikringen av arealene som konsulenter har pekt på gjennom en kartanalyse. Det virker å være enighet i de to administrasjonene om at det er utfordrende å kunne peke på omfanget av realistiske grå arealer til solkraft. Arealene som er identifisert må vurderes grundigere før man kan konkludere med hvorvidt arealet egner seg for solkraftproduksjon. For det første må interesserte solcelleaktører, sammen med grunneier, vurdere hvorvidt en slik utvikling er ønsket for arealet. Utvikleren må dessuten vurdere det tekniske og økonomiske potensialet. Deretter må kommunen ta stilling til eventuelle konflikter med andre hensyn og vurdere hver henvendelse som kommer på selvstendig grunnlag. Kartleggingen av grå arealer for solkraftproduksjon må derfor betraktes som et startpunkt for videre utforsking både av kommunen selv som pådriver, og av solcelleaktører. Samtidig kan det ventes initiativ til bakkemontert solkraftverk i natur, eller evt. i tilknytning til landbruk (se egne punkt i innspillet vårt). Etter dialog med ØFK forstår vi at «prioritering av grå arealer» i enkeltsaker vil innebære at Fredrikstad kommune må vise til arbeidet som gjøres for å prioritere grå arealer, vurdere initiativet med hjelp av retningslinjer for bakkemontert solkraft, så vel som vurdere de øvrige føringene i retningslinje 21. Fredrikstad kommune anser dette som en rimelig forventning. På denne måten balanseres ønsket om å utnytte grå arealer så langt som mulig, med den praktiske realiteten at man ikke kan kontrollere når det kommer initiativer på andre arealer.
	Fredrikstad kommunes administrasjons forslag til retningslinjer for bakkemontert solkraft er ellers i tråd med kulepunktene i retningslinje R 21 som vi ikke har gått inn på nærmere. Utbygging av vindkraftanlegg, som vi forstår som store, sammenhengende områder med turbiner, er det så langt ikke initiativ til eller identifisert i tidligere kartlegginger (som NVEs Nasjonal ramme for vindkraft). Derfor kommenteres ikke vindkraft i denne andre høringen.
Handlingsprogram:	Fredrikstad kommune vil foreslå at beskrivelsene om behov, rolle og oppgaver suppleres med formuleringer mer i tråd med

Emne	Merknader og innspill
2.6.1 /3.10.1 Styrke den regionale samordningen, veiledningen og pådriverrollen i energispørsmål	en «Klima Østfold-tilnærming», om deling av erfaringer kommuner imellom og med fylkeskommunen. Kommunene beskrives her kun som mottakere av veiledning og spredning av kunnskap fra prosjekter.
Handlingsprogram: 3.10.5 Tilrettelegge for fylle- og ladeinfrastruktur	Fredrikstad kommune savner at Osloregionen nevnes i aktørene som tiltaket omfatter. Osloregionen er en sentral aktør i koordineringsarbeidet for lade- og fylleinfrastruktur for hydrogen og biogass for tyngre kjøretøy. ØFK er ikke medlem i Osloregionen (p.t.) men mange kommuner er det, og det er hensiktsmessig at aktøren synliggjøres.

Emne	Merknader og innspill
Tema 3 Senter- og mobilitetsstruktur	
Deltema 8 Senterstruktur	
Med unntak av henvisning til Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet og Statlige planretningslinjer for klima og energi, er det ingen endringer av betydning i deltema 8: *Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet legger vekt på at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og fortetting rundt knutepunkter. Hovedtyngden av boliger og fritidsboliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter lokaliseres i tråd med dette.* *Statlige planretningslinjer for klima og energi legger vekt på at vi må skape et lavutslippssamfunn. Planmyndighetene må aktivt legge til rette for at transport, bosetting og næringsaktiviteter kan skje med så lave utslipp som mulig og at det tilrettelegges for effektiv og fleksibel energibruk.*	
Deltema 9 Hovedstruktur for mobilitet	
Ingen vesentlige endringer fra første høringsutkast.	
Deltema 10 Godstransport og terminalstruktur	
Strategi 3.13: Videreutvikle et effektivt, klima- og miljøvennlig system for gods- og varetransport	Strategien innebærer blant annet å utvikle bærekraftige terminaler. Her er det lagt til et nytt kulepunkt: Utvikle bærekraftig distribusjon i byområdene
Deltema 11 Samarbeid	

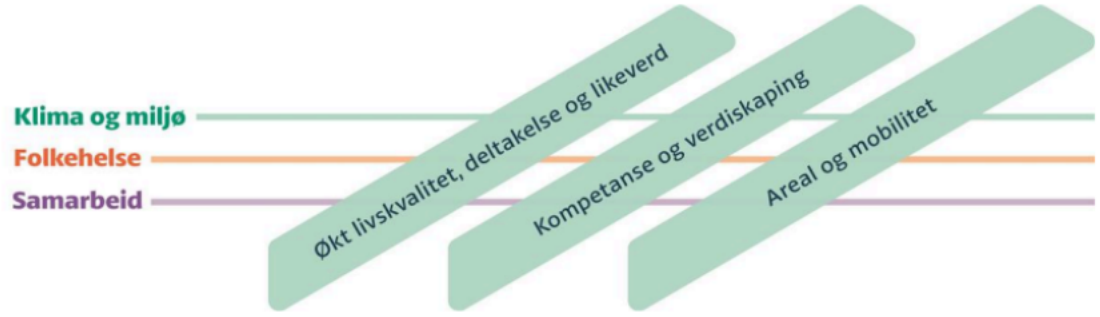
Emne	Merknader og innspill
I første høringsutkast handlet deltemaet først og fremst om byvekstavtale og Bypakke Nedre Glomma. I dette høringsutkastet har fylkeskommunen tatt innover seg økte lokale forskjeller i infrastrukturutviklingen på grunn av ulike økonomiske forutsetninger.	
Tema 4 Arealutvikling	
Gjennom analyser i arealregnskapet finner vi at vi i Østfold har planreserver på over 36 000 daa fordelt på ulike arealformål (over 10 000 daa til bolig og over 6500 daa til næring) og fordelt på ulike arealtyper Planreserve for Akershus, Buskerud og Østfold - 2024. Konfliktanalyser i arealregnskapet viser planlagt utbygging i konflikt med områder med verdier som myr, dyrket mark og verdsatte naturtyper. Arealregnskap for Akershus, Buskerud og Østfold fylker. Effektiv arealbruk reduserer transportbehovet og fremmer kollektivtransport. Bærekraftig arealforvaltning krever langsiktig planlegging, og Østfold har som mål å redusere arealforbruket med 2,5 m² per innbygger per år mot 2040. Bedre koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer er nødvendig, og nye verktøy som arealregnskap og stedsanalyser vil bli tatt i bruk.	
Deltema 12 Utvikling av sentrumsområder	
Ingen endinger fra første høringsutkast.	
Deltema 13 Knutepunkt	
Strategi 3.16: Oppgradere og utvikle effektive knutepunkt med kvalitet. Med sine kulepunkter er strategien uendret fra første høringsutkast. Tilsvarende gjelder R22, R23 og R24.	
Deltema 14 Utvikling av nærmiljø og boområder	
Strategi 3.17: Utvikle attraktive, inkluderende og helsefremmende nærmiljøer og boområder. Strategien innebærer: • innarbeide sosial bærekraft i eksisterende og nye nærmiljøer og boområder • involvere beboerne bredt i planprosesser • legge til rette for større mangfold i boområder og boformer • sikre god bokvalitet som fremmer folkehelse og tilhørighet til nærmiljøet • styrke grønnstrukturene for å legge til rette for god helse, naturmangfold,	I strategien har det kommet et nytt kulepunkt siden første høringsutkast, og det er det med at hverdagsfunksjoner enkelt skal kunne nås med sykkel, gange eller kollektivtranport. Det var det eneste som manglet i det ellers optimale bomiljøet! R25 Nærmiljøer og boområder skal utvikles med høy kvalitet ut fra følgende prinsipper: • Det skal legges til rette for et mangfold av boligtyper og boformer tilpasset mennesker i ulike livsfaser og med ulike ressurser, funksjonsgrader og behov. • I kommuneplanens arealdel skal det stilles kvalitets- og funksjonskrav knyttet til private, felles og offentlig tilgjengelige leke- og uteoppholdsarealer tilpasset ulike behov og aldre. Nærhet til natur og lett tilgang til rekreasjonsområder skal vektlegges. • Planleggingen skal bidra til boområder som er helsefremmende, og som gir mulighet til

Emne	Merknader og innspill
matproduksjon og karbonlagring • sørge for trygge og universelt utformede møteplasser og tilgang til nærturområder • sørge for at hverdagsfunksjoner trygt og enkelt kan nås med å gå, sykle eller bruke kollektivtransport • bruke arkitektur, kunst og kulturmiljøer i utvikling av nærområder • utnytte muligheter for flerbruk og delingsløsninger i nærmiljøer og boområder • bruke kunnskap om naturfare, klimaendringer og annen risiko i planleggingen	samhandling og fellesskap. Fysiske miljøfaktorer som lysforhold, støy, forurensning, arkitektur, natur/grønnstruktur, landskap, tilgjengelige møteplasser, snarveier, tilgang til nærturområder skal vektlegges i planleggingen. • Arkitektur, kunst og kulturmiljøer skal brukes aktivt for å skape identitet og tilhørighet i nærmiljøene. Dette innebærer også å ivareta lokal kulturarv og integrere kunst i det offentlige rom for å styrke stedets karakter og historie. Følgende kulepunkt er tatt ut av retningslinjen: *Sosial bærekraft skal innarbeides i planleggingen ved å inkludere tiltak for sosial integrasjon, særlig i områder med stor økonomisk eller kulturell diversitet. Dette inkluderer tilgang til rimeligere boliger og skape møtesteder som fremmer fellesskap, samhold og sosial deltakelse.* Fredrikstad kommune sette pris på at kulepunktet over er tatt ut v retningslinjen.
Deltema 15 Lokalisering av bolig og virksomheter	
Forretning og kjøpesentra Regional plan "Østfold mot 2050" inneholdt regional planbestemmelse (RPB) for lokalisering av handel. Kommunene som har rullert sin kommuneplan etter 20.06.2018, har erstattet denne med egne bestemmelser i sin plan. Noen kommuner har bestemmelser i sin kommuneplan som er utformet i god tro, men som er mer detaljert enn det plan- og bygningsloven åpner for. Disse har derfor virkning kun som retningslinjer (Sarpsborg, Fredrikstad, Råde, Moss, Indre Østfold og Marker). Disse kommunene har på dette viset mistet sitt styringsverktøy. På bakgrunn av dette legges det i regionalplan for areal og mobilitet inn en avgrenset regional planbestemmelse. Denne gir kommunene tilbake muligheten til å styre lokalisering av forretning og kjøpesentra. Denne regionale planbestemmelsen utformes slik at den skal kunne følges opp i kommende kommuneplaner innenfor de rammer og muligheter plan- og bygningsloven gir. Reguleringsplaner vedtatt etter fastsettelse av regionale planbestemmelse (21.06.2018) gjelder foran ny regional planbestemmelse. Disse reguleringsplanene er vedtatt i henhold til regional planbestemmelse (21.06.2018), og unntaket skal sikre forutsigbarhet. Se egne sider med **Regional planbestemmelse** Denne planbestemmelsen vil være til stor nytte for kommunene fram til neste rullering av kommunenes arealplaner.	

Emne	Merknader og innspill
Deltema 16 Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap	
Strategi 3.21: Forebygge uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere disse **Strategien innebærer å:** •aktivt forebygge risiko for naturhendelser som flom/skred og andre uønskede hendelser ved endringer av arealbruk •ivareta trygghet og sikkerhet i utvikling av byer og tettsteder der uønskede hendelser kan ramme store menneskegrupper •bruke og utvikle kunnskap om naturfare, klimaendringer og annen risiko i all planlegging av arealer og infrastruktur •planlegge for en robust infrastruktur, spesielt for samfunnskritiske funksjoner •etablere en sivil transportberedskap som sikrer god håndtering av kriser •ta initiativ til samarbeid om forebygging av hendelser og beredskap for å fremme samfunnssikkerhet •øke innbyggernes kunnskap om egenberedskap ved kriser R32 og R33 knyttet til overvann og drikkevann. Fredrikstad kommune tar deltema 16 til etterretning.	
Handlingsprogram: 3.21.1 Styrke klimatilpasnings-nettverket for kommunene i Østfold.	Fredrikstad kommune støtter arbeidet med klimatilpasning og samarbeid og deling mellom kommuner gjennom nettverk. Fredrikstad kommune støtter imidlertid ikke at Klima Østfold står på listen over aktørene som skal gjennomføre dette tiltaket. Klimatilpasning er ikke et tema som inngår i samarbeidsavtalen til Klima Østfold-nettverket. Dessuten skiller arbeidet med klimatilpasning seg vesentlig fra arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Klima Østfold-nettverket har allerede et omfattende mandat knyttet til reduksjon av klimagassutslipp og energi. Et ytterlige fagområde vil risikere å "utvanne" nettverket. Dette er vesentlig å påpeke, særlig sett i lys av innledningen til regional plan der det heter «Det er også viktig at disse partnerskapene justere sine mandat og strategier i henhold til de nye føringene som ligger i de regionale planene og handlingsprogrammet.» Når det er naturlig å koordinere mellom et klimatilpasningsnettverk og Klima Østfold bør dette fint kunne gjennomføres uten at det står i Regional plans handlingsprogram, dersom det var intensjonen med å nevne Klima Østfold i denne konteksten.
Deltema 17 Gåing og sykling	
Strategi 3.22: Andelen syklende og gående skal øke	I all hovedsak uendret siden første høringsutkast.

Emne	Merknader og innspill
Deltema 18 Kollektivtransport og delingsmobilitet	
Strategi 3.23: Bidra til økt andel kollektivtransport og delingsmobilitet	I all hovedsak uendret siden første høringsutkast.

Innspill for bedre forståelse, lesbarhet og manøvrerbarhet
Det er en nyttig oppdatering at det nå står hvilke delmål de ulike strategiene og deltemaene skal bidra til å nå.
Det savnes en figur som tydelig viser de såkalte gjennomgående temaene, for tydeligere å få fram viktigheten av Folkehelse, klima og miljø og samarbeid. Figuren under illustrerer dette på en bra måte. Den er hentet fra regional planstrategi fra arbeidene i Viken fylkeskommune vedtatt i 2020, som dannet grunnlag for ØFKs nye
plan.



De tre nye regionale planene i sammenheng med de tre tverrgående temaene

Det er veldig nyttig med de tydelige koblingene mellom strategier, retningslinjer og hvilke delmål disse skal bidra til å nå. Det bør allikevel også lages et eget vedlegg/egne sider hvor alle retningslinjene ligger samlet.
Forslag til regionale planer for Østfold 2026-2040, Pdf-s. 5:
I stedet for overskriften «Hva ønsker vi» foreslås «Hva ønsker vi – langsiktige utviklingsmål og delmål».
Forslag til regionale planer for Østfold 2026-2040, Pdf-s. 6:
Det bør komme en deloverskrift over delmålene, for eksempel «Delmål». Nå tilhører de tilsynelatende utviklingsmål 5.
Regional plans framstilling av energiregnskap og energibalanse: På side 95 i Forslag til regionale planer for Østfold 2026-2040 er det en tabell over ulike måter å tilgjengeliggjøre mer grønn energi med estimater på mengder energi som er/kan frigjøres eller produseres. Det står ikke eksplisitt, men det antas at denne presenteres for å sannsynliggjøre energimålet om 2000 GWh mer fornybar energi tilgjengeliggjort innen 2035. Det kan med fordel framkomme enda tydeligere. Dersom vi tolket hensikten korrekt framstår det litt forvirrende at overskriften i kolonne 3 er «Potensiale til 2030 - Mer enn 3000 GWh», der verken årstall og energimengde samsvarer med målet. Det savnes en nærmere forklaring på hva som menes med den andre kolonneoverskriften «oppnådd pr 2024», for eksempel oppnådd siden når.

Planutvalgets vedtak 26.03.2026:

Planutvalgets uttalelse:

1. Vedlagte høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk.

Planutvalgets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med 9 stemmer (2 H, 3 FrP, 2 AP, 2 INP) mot 2 stemmer (1 BYM, 1, SP)

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Vedlagte høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2026/7478
Dokumentnr.:	3
Løpenr.:	84185/2026
Klassering:	S82

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	26.03.2026	36/26
Formannskapet	23.04.2026	42/26
Bystyret	30.04.2026	53/26

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - Hunn solkraftverk - melding med forslag til utredningsprogram

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlagte høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk.

Sammendrag

Planutvalget uttaler seg til saken før behandling i formannskapet og bystyret.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har sendt melding med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk på høring og offentlig ettersyn. Meldingen redegjør overordnet for areal, teknisk løsning, nettilknytning og mulige virkninger, og legger fram forslag til utredningsprogram. NVE ønsker å få innspill til hvilke utredninger som bør gjennomføres i forbindelse med konsekvensutredningen.

Berørte eiendommer er 655/16 og 655/5. Anleggsområdet består hovedsakelig av plantet gran- og bjørkeskog, på et produksjonsskogsområde som er relativt flatt med en svak sørlig helning. Arealene er avsatt til LNF i kommuneplanens arealdel, og berøres delvis av hensynssoner for friluftsliv, landskap og kulturmiljø (KULA-), samt ras- og skredfare.

Etablering av solkraftproduksjon vil bidra til å nå målene i Fredrikstad kommunes klimaplan, samt Stortingets mål om 8TWh solkraft innen 2030. Kommunedirektøren legger til grunn at solkraftproduksjon i utgangspunktet er et ønskelig og positivt tiltak som kan bidra til at Fredrikstad kan øke sin egenproduksjon av fornybar energi.

Solkraftverket vil ha en produksjon som tilsvarer energibehovet for i underkant av 500 husstander. Arealinngrepet og negative konsekvenser for natur og landskap må veies opp mot den kraftproduksjonen anlegget kan bidra med.

Potensialet for kraftproduksjon i Fredrikstad og Østfold er svært begrenset og energibehovet er økende. Samtidig må det påpekes at de negative konsekvensene av tiltaket vil kunne bli store og negative for flere viktige tema, og at området er i konflikt med flere av intensjonene i både kommuneplanens arealdel og kommunens temaplan for energi. Dette medfører at det er risiko for at kommunen vil uttale seg negativt til en fremtidig søknad om konsesjon for etablering av solkraftverk på Hunn. Det understrekes at kommunen forventer at NVE fastsetter utredningsprogram i samsvar med forskrift om konsekvensutredninger, der alle relevante tema utredes etter anerkjente og etterprøvbare metoder.

Vedlegg

Vedlegg:
1 Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune
2 Forhåndsmelding og forlag til utredningsprogram, Hunn

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Se sak 2026/7478

Saksopplysninger
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har sendt melding med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk på høring og offentlig ettersyn. Det er besluttet at kommunens høringsuttalelse til saken skal behandles av bystyret. Ordinær høringsfrist er 24.04.26, men kommunen har fått utsatt høringsfrist til 05.05.26 av hensyn til politisk behandling.

Solkraftverket er planlagt med en installert effekt på 9 MWp og en forventet årsproduksjon på rundt 9,5 GWh. Planområdet for solkraftverket er på rundt 140 daa, hvorav selve anlegget utgjør ca 90 daa. Forslagsstiller er Differ Energy AS. Norconsult er engasjert som uavhengig tredjepart.

En melding er en tidlig varsling av et planlagt prosjekt. Meldingen skal bidra til å gi berørte parter informasjon om prosjektet, samtidig som disse får anledning til å komme med innspill. Dersom prosjektet videreføres, vil det gjennomføres fullstendig konsekvensutredning etter NVEs veileder for solkraft. Alle relevante fagtemaer vil bli utredet, men basert på planområdets lokasjon vil det være særskilt fokus på kulturmiljø, landskap/visuell påvirkning, friluftsliv og naturmangfold.

Meldingen omhandler følgende temaer:
- Bakgrunnen for det planlagte tiltaket
- Gjeldende lovverk og saksbehandling
- Beskrivelse av tiltaket, lokasjon og foreløpig teknisk utforming
- Berørte verdier og mulige virkninger og konsekvenser for miljø og samfunn av tiltaket
- Forslag til utredningsprogram for konsekvensutredning av tiltaket

NVE ønsker å få innspill til hvilke utredninger som bør gjennomføres i forbindelse med konsekvensutredningen.

<u>Sentrale og lokale styringsdokumenter</u>
I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 legges det bl.a. opp til god tilgang på ren og fornybar kraft:
«God tilgang på ren og fornybar kraft har vært et konkurransefortrinn for norsk industri, og vil i framtiden være viktig for å nå klimamålene og de næringspolitiske målene. Det er viktig å sikre god balanse mellom mer fornybar energi og miljøhensyn. Fylkeskommunene og kommunene bør gjennom planleggingen bidra til at det tilrettelegges for mer fornybar energiproduksjon.»

Statlige planretningslinjer for klima og energi fra 2024 gjelder for statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Av disse fremgår det at statlige, regionale og kommunale organer i sin planlegging skal legge til rette for:

a. arealbruk og løsninger som reduserer klimagassutslippene, opprettholder arealenes evne til karbonopptak- og lagring og støtter omstilling til et lavutslippssamfunn

b. effektiv og fleksibel energibruk
c. utbygging av fornybar energi
d. en sirkulær økonomi
e. at samfunnet og økosystemene forberedes på og tilpasses et klima i endring.

Fredrikstad kommune har 12.02.2026 vedtatt Temaplan for Energi. Det fremgår av strategi 19 at «*Fredrikstad kommune ønsker produksjon av ny, fornybar energi velkommen*». Det framgår også av temaplanen at grå arealer (tak, fasader, parkeringsarealer og andre allerede nedbygde arealer) skal prioriteres for solkraft. Det er videre fremhevet at bakkemontert solkraft kan innebære målkonflikter mellom energi-/klimamål og natur- og miljøhensyn, og disse må utredes grundig i hvert enkelt tilfelle.
Utarbeidelse av retningslinjer for bakkemonterte solkraftanlegg er et av tiltakene under denne strategien. Forslag til retningslinjer er utarbeidet og framlagt for politisk behandling, men formannskapet vedtok 06.02.2026 å utsette vedtak av retningslinjene til Østfold fylkeskommunes kartgrunnlag for egnede arealer til bakkemontert solkraft foreligger.

Fredrikstad kommunes klimaplan for 2019 - 2030 har følgende målsetninger:

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

Energiutredning for Søndre Østfold slår fast at

- Østfold har kraftunderskudd, som vil forverres uten utbygging av strømproduksjon og nett.
- Industrien i regionen er sårbar, særlig med tanke på dampproduksjon og tilgang til strøm.

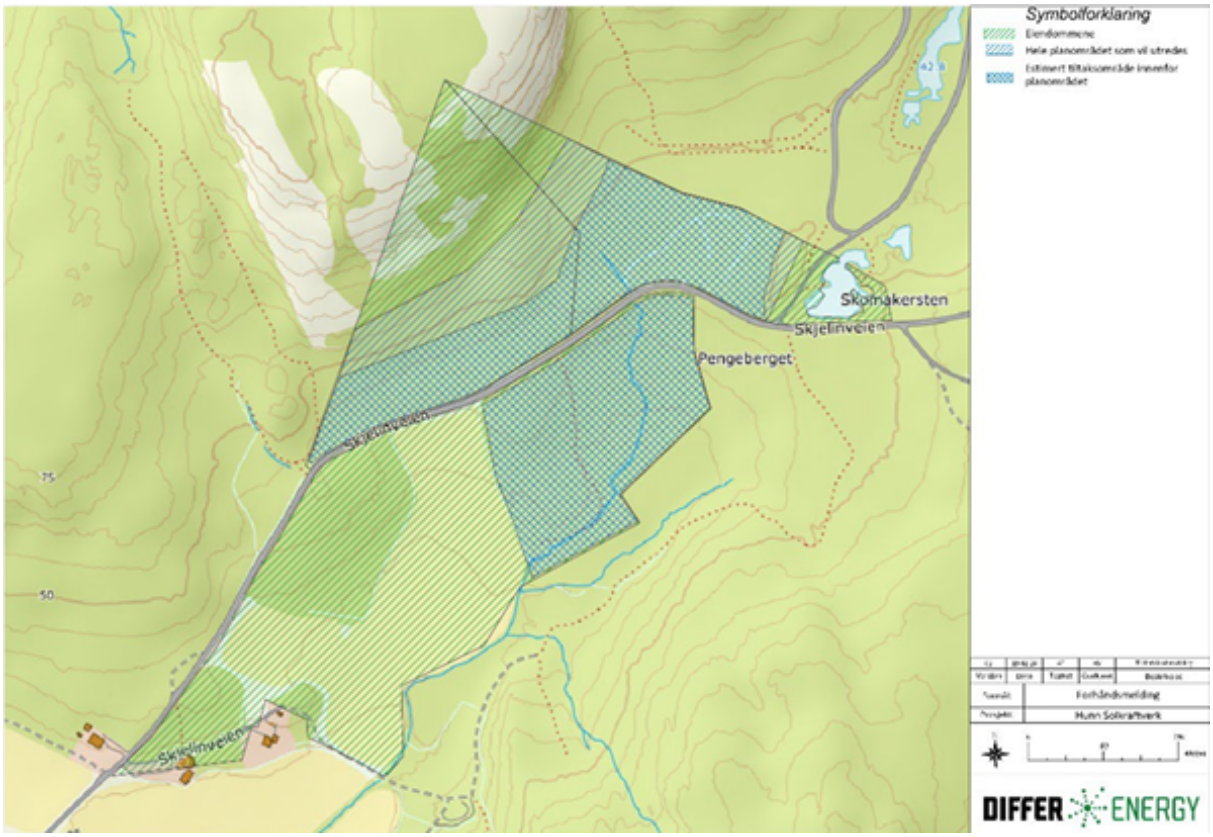
Planstatus
Berørte eiendommer er gbnr. 655/16 og 655/5. Området er uregulert, og er avsatt til LNF i kommuneplanens arealdel. Området berøres delvis av hensynssoner for friluftsliv, landskap og kulturmiljø (KULA-), samt ras- og skredfare.

Beskrivelse av området
Tiltaket er lokalisert på Hunn. Planområdet omfatter ca 140 daa, hvorav selve anlegget utgjør ca 90 daa. Anleggsområdet består hovedsakelig av gran- og bjørkeskog i hogstklasse 3, med innslag av noe eldre skog. Det bemerkes at ordinær skogsdrift også vil medføre landskapsendringer i området over tid, men med en annen landskapspåvirkning enn ved etablering av energiproduksjon.

Forslagsstiller legger til grunn i sin foreløpige vurdering av planområdet at:

- Arealet består av ung produksjonsskog, ikke dyrket mark eller prioriterte naturtyper.
- Det ligger gunstig til i forhold til eksisterende nett, noe som begrenser behovet for nye større nett-tiltak i regionen
- Jordsmonnet vil forbli vegetasjonsdekket (eng/gras/blomstereng) og fortsatt fungere som karbonlager gjennom driftsperioden.
- Hunn solkraftanlegg er et fullt reversibelt tiltak arealet som tilbakeføres til skogbruk etter driftsperioden.

Samlet sett mener forslagsstiller at Hunn solkraftanlegg representerer en arealmessig skånsom lokalisering for et bakkemontert solkraftanlegg i Fredrikstad, forutsatt en riktig og skånsom utførelse og tilpasning til omkringliggende områder.



Eiendommene er markert i lys grønn farge, planområdet er markert i blå farge med skrå linjer, estimert tiltaksområde innenfor planområdet er markert i blå farge med rutenett.

Beskrivelse av tiltaket

Anlegget planlegges med fastmonterte panelrader med ca. 30° helning, montert med peler og forboring. Det søkes å unngå permanent inngjerding. Nettilknytning ønskes utført som jordkabel langs Skjelinveien til Borge skole i en strekning på ca 1,7 km.

Tekniske parametere er foreløpig oppsummert slik:

Hunn Solkraftanlegg	
Installert effekt	Inntil 9,0 MWp
Ytelse i vekselrettere	Inntil 5,6 MW (inntil 16 stk. vekselrettere á 350 kVA). PF: 1.0
Ytelse og omsetning i transformator(er)	Inntil 6,6 MVA og 11/0,8 kV
Forventet årlig kraftproduksjon	Ca. 9.5 GWh
Samlet arealbeslag for solkraftanlegget	Det forventes et totalt tiltaksområde på ca. 90 dekar. Dette inkluderer hogstsonen og vegetasjonsskjermen rundt anlegget som vil være ca. 6 meter bred totalt.
Lengde på ledning for nettilknytning	Ca. 1,7 km lengde. Norgesnett AS vil være ansvarlig for denne.
Lengde på adkomstvei	Umiddelbar ankomst fra Skjelinveien til begge delområder.

Tiltaket vil medføre hogst og rydding av ca. 90 dekar skog. Det er beskrevet at det vil bli gjort skånsom, «stedvis utjevning» for å oppnå lokal massebalanse. Det planlegges ikke permanente betongfundamenter, og skjerming mot omgivelsene ivaretas ved hjelp av en ca 3 m bred vegetasjonsskjerm. Det beskrives at arealet skal revegeteres med eng eller blomstereng, og at beitesambruk vurderes. For mer detaljert beskrivelse vises det til vedlegg 2; «*Forhåndsmelding og forslag til utredningsprogram*»

Følgende tema inngår i forslag til utredningsprogram

- Landskap
- Kulturminner

- Friluftsliv
- Støy
- Lysrefleksjon
- Folkehelse
- Naturtyper
- Vegetasjon
- Dyreliv
- Fremmede arter og planteskadegjørere
- Geologisk mangfold
- Samlet belastning, jf. naturmangfoldloven §10
- Andre sumvirkninger
- Samfunnssikkerhet
- Naturfare
- Vassdrag
- Vann- og grunnforurensning
- Klima
- Landbruk
- Mineralressurser
- Lokalt og regionalt næringsliv
- Annen infrastruktur

Relevante bestemmelser
Tiltaket ble meldt til NVE før 01.07.2025 og behandles derfor etter energilovens bestemmelser om konsesjon.

Konsesjon etter energilovens § 3-1 erstatter ikke bindende planer etter plan- og bygningsloven, men solkraftverk med konsesjon er unntatt plan- og bygningslovens regler om utarbeidelse av reguleringsplan for større tiltak. Bestemmelsene om konsekvensutredning gjelder, og produksjonsanlegg for elektrisitet skal være i tråd med kommuneplanens arealdel før utbygging kan gjennomføres. Dette håndteres enten som endring av kommuneplanens arealdel, eller ved dispensasjon fra arealformålet.

Jordlovens §§ 9 (bruk av dyrket eller dyrkbar mark) og 12 (deling av landbrukseiendom) samt skoglovens §6 (foryngingsplikt) faller bort for arealer som er omfattet av konsesjon for energiproduksjon, så lenge konsesjon etter energilovens § 3-1 gjelder.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fortrengsel av sammenhengende natur- og skogsområder for etablering av energi-produksjon kan ha negativ konsekvens i et levekårs- og folkehelseperspektiv.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Ikke relevant i saken.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
For kommunen er verdiskapingen relativt lav ved etablering av solcelleanlegg, utover inntekter fra eiendomsskatt. Et bakkemontert solkraftanlegg generer få, om noen, lokale arbeidsplasser, og utløser forholdsvis lite etterspørsel etter lokale varer og tjenester. De økonomiske ringvirkningene kan være større i situasjoner hvor solkraftanlegget løser lokal kraftmangel i Fredrikstad kommune og åpner for flere nærings- og industriarbeidsplasser, men dette synes å være lite aktuelt for Hunn solkraftverk. Solkraftverkets potensielle betydning ligger først og fremst i et større energi- og næringslivsperspektiv, der det kan

inngå som en del av den samlede utviklingen og bidra til kompetansebygging og utvikling av lokale leverandørmiljøer innen fornybar energi.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Stortinget har vedtatt et mål for solenergi på 8 TWh innen 2030, og etableringen av et solkraftverk på Hunn vil kunne bidra til å nå dette målet. Solkraft kan bygges ut raskere enn andre kilder til fornybar energi, og krever lite vedlikehold etter idriftsettelse. Etableringen av et solkraftverk på Hunn vil også bidra til å nå de lokale målene i Fredrikstad kommunes klimaplan.

Arealet hvor det er søkt konsesjon til solkraft har samtidig landskaps-, natur-, skogbruks- og friluftsverdier i dag, og disse verdiene vil bli redusert dersom arealene disponeres til solkraftproduksjon.

Arealinngrepet og negative konsekvenser må veies opp mot en begrenset kraftproduksjon.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken legges fram for uttalelse i planutvalget før behandling i formannskap og bystyret.

Planutvalgets involvering er begrunnet med at arealene i dag er avsatt til LNF i kommuneplanens arealdel, og at arealbruken må avklares etter plan- og bygningsloven dersom det søkes og innvilges konsesjon.

Vurdering
Energiproduksjon
Tilgang på strøm eller annen grønn energi er av stor betydning for konkurransekraften for dagens industri i Fredrikstad, og for utviklingen av nye bedrifter. Fredrikstadindustrien må klimaomstille seg i takt med konkurrenter for ikke å tape markeder. I Fredrikstad kan man komme i en situasjon hvor man må basere seg på at det økende strømbehovet produseres andre steder, noe som vil gi konsekvenser i andre regioner. Alternativet er å vurdere aktuelle tiltak lokalt, både innen strømproduksjon, bioenergi, energieffektivisering og fleksibel energibruk. Det foreslåtte solkraftverket på Hunn vil utgjøre ca 1 prosent sammenliknet med dagens strømbruk i Fredrikstadsamfunnet, samtidig som dagens strømproduksjon i kommunen vil øke med 50 prosent fra ca. 21 GWh til ca. 32 GWh. Da er solkraftpotensialet på Forsetlundgropa, som er til konsesjonsbehandling, på 3,4 GWh holdt utenfor. Det finnes ikke mange kjente og reelle alternativer for strømproduksjonen i kommunen, og Fredrikstad har ikke potensiale for fornybar strøm som er regulerbar over sesonger. Økt strømproduksjon lokalt kan bidra til å begrense strømprisene, noe som er viktig for lokalt næringsliv.

Lokale rammebetingelser
Kommuneplanens arealdel 2023–2035 angir rammer for hvordan kommunen skal balansere samfunnsutvikling og arealbruk. Arbeidet bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag, herunder fagnotater om naturmangfold, friluftsliv, landbruk og klima. Gjennom disse dokumentene framkommer det tydelig at arealbruk må styres med tanke på å redusere negative arealendringer, begrense tap av natur og sikre at arealer for friluftsliv og økologiske funksjoner ivaretas.

Av temaplan for energi, Energiomstilling – Vår vei videre (2026) framgår det at grå arealer (tak, fasader, parkeringsarealer og andre allerede nedbygde arealer) skal prioriteres for solkraft. Det er også fremhevet at bakkemontert solkraft kan innebære målkonflikter mellom energi-/klimamål og natur- og miljøhensyn, og disse må utredes grundig i hvert enkelt tilfelle.

Fredrikstad kommune anser det derfor som viktig å signalisere tydelig skepsis til mottatt melding med forslag til utredningsprogram for solkraftverk på Hunn.

- Tiltaket er ikke i tråd med kommunens areal- og energipolitiske føringer.
- Kommunen vil som hovedregel være negativ til nedbygging av store naturarealer.
- Det er derfor relativt høy risiko for at kommunen vil avgi negativ uttalelse ved fremtidig konsesjonssøknad.

Fredrikstad kommune har hatt dialog med Differ Energy AS om planene på Hunn over tid, og har i den forbindelse signalisert stor prosessrisiko for det foreslåtte tiltaket. Begrunnelsen er at tiltaket er i strid med LNF-formålet, berører produksjonsskog, og foreslås innenfor eller i umiddelbar nærhet til områder som er viktige for friluftsliv, landskap og kulturmiljø, herunder KULA - og innenfor aktsomhetsområder for kvikkleire.

Lokalisering og alternativvurderinger
Energiproduksjon fra fornybare kilder er arealkrevende. For å oppnå en mest mulig effektiv utnyttelse av arealene, bør «grå arealer» i størst mulig grad benyttes når energi skal produseres. Statlige myndigheter definerer grå arealer slik: «Arealer som allerede er tatt i bruk, eller sterkt påvirket av menneskelig bygge- og anleggsaktivitet, herunder alle typer bebyggelse, konstruksjoner og permanent opparbeidet overflate samt tilhørende arealer.»

Forslagsstiller opplyser at det er gjennomført en systematisk screening av alternative områder i Fredrikstad kommune, inkludert grå arealer. Denne gjennomgangen har ikke avdekket reelle alternative innenfor «grå arealer» eller andre områder med nettilknytning som kan erstatte nåværende forslag. Kommunedirektøren anser at det er en svakhet ved forslaget til utredningsprogram at det ikke kreves vurdering av alternativer. Forskrift om konsekvensutredninger forutsetter at det vurderes alternativer og avgrensninger i forslag til utredningsprogram (§§ 13–16).

Naturmangfold
Anleggsområdet består i hovedsak av utmarksareal med skog. Etablering av et kraftproduksjonsanlegg vil forringe det biologiske mangfoldet i området ved å fortrenge stedegne plantearter og påvirke leveområder for insekter, fugler og pattedyr. Økosystem og jordstruktur i området kan bli endret, selv om de fysiske inngrepene til en viss grad er reversible. Tiltaket kan derfor medføre betydelige konsekvenser for:

- økologisk sammenheng og naturtyper
- småpattedyr, hjortevilt, fugl og trekkmønstre
- pollinatorer og insekter
- karbonlager knyttet til skog og mark

Det er fare for at tiltaket kan gi betydelig negativ påvirkning på naturmangfold, både gjennom arealinngrep, fragmentering og tap av karbonlager.

KULA-område (kulturhistorisk landskap) og generell hensynssone for landskap
Området ligger delvis innenfor et KULA-område. Slike områder representerer kulturhistorisk verdifulle landskap av nasjonal interesse, som skal sikre sammenheng og visuell lesbarhet av historiske strukturer. Et solkraftanlegg i dette området vil svekke områdets landskapsmessige helhet, redusere de kulturhistoriske kvalitetene KULA-området skal beskytte, og innføre en fremmed struktur i et historisk landskapsrom.
Den generelle hensynssonen for landskap benyttes for terreng, åsdrag og romvirkninger av særlig betydning for identitet og opplevelse. I disse områdene må inngrep må tilpasses terreng og landskapsform, og områdets kvaliteter bør ikke svekkes. Dette innebærer at visuelle virkninger må vurderes og eventuelt avbøtes. Et bakkemontert solkraftverk på 90–

100 dekar vil være et svært dominerende inngrep i et landskapsrom som i dag fremstår som relativt urørt.

Friluftsliv
Planområdet ligger nær viktige friluftsområder ved Vetatoppen og Borge Varde, og berøres av og grenser til hensynssone friluftsliv. Dette er områder som er kartlagt som viktige for rekreasjon, nærfriluftsliv og naturopplevelser, og hvor det er det viktig å sikre tilgjengelighet, gode opplevelseskvaliteter og å bevare mulighet for naturbaserte aktivitet.
Det er sannsynlig at tiltaket vil gi merkbart negative konsekvenser for friluftslivet ved å forringe opplevelsen av stier og utsiktspunkter i og rundt området.
Det er viktig at konsekvensutredningen beskriver

- visuelle konsekvenser for turgåere og nærområder
- opplevelseskvalitet og påvirkning av nærturområder
- endringer i tilgjengelighet til stier og ferdselsårer

Klimapåvirkning og -nytte
Forslag til utredningsprogram fastslår at tiltakets samlede klimapåvirkning vil vurderes gjennom et livsløpsperspektiv og at beregning av klimagassutslipp vil gjøres etter anerkjent metodikk. Fredrikstad kommune har innspill om metodikk. NVEs veileder om klima sier blant annet at tiltakshaver skal gi «et generelt anslag over klimanytten i et energisystem-perspektiv», men detaljerer ikke hva som ligger i dette. Det finner man heller ikke i Miljødirektoratets veileder.

Klimagassberegninger av solkraftanlegg baseres gjerne på NS 3720:2018 "Metode for klimagassberegninger for bygninger", hvor hensikten er å beregne klimafotavtrykk fra bygninger over livsløpet. Den er et relevant metodisk rammeverk for klimafotavtrykk fra materialbruk og for anleggsfasen, men ikke relevant for å beregne klimanytte i et energisystem-perspektiv. Dersom åpenbart negative konsekvenser med bakkemontert solkraft skulle aksepteres måtte hensikten være å tilgjengeliggjøre mer strøm til klimatiltak. Da må dette reflekteres i beregninger av klimanytte i et energisystem, enten ved å erstatte fossil energibruk eller ved å erstatte strømproduksjon med fossile teknologier. Dersom man modellerer at solkraften erstatter annen rimelig utslippsfri strømmiks faller det logiske grunnlaget for å vurdere solkraftanlegg bort. Det er verdt å minne om at selv i Norge med vår rene strømproduksjon, består ca 50 % av energibruken av fossil energi brukt direkte i kjøretøy, maskiner og industri.

Anlegget på Hunn planlegges uten permanente betongfundamenter, med pælede konstruksjoner. Forslag til utredningsprogram peker på at tiltaket ikke nødvendigvis vil innebære «at jordkarbonlageret svekkes». Det er først og fremst karbon knyttet til stående biomasse som endres, i form av tapt karbonopptak i perioden. Når det gjelder jordkarbonlageret ber vi NVE kvalitetssikre dette. Hugst og pæling vil medføre inngrep i jordsmonnet, selv om metoden er mer skånsom enn ved graving, og selv om jordsmonnet virker å være mineraljord. Vi antar prosessen vil medføre noe klimagassutslipp som bør modelleres i beregningene.

Videre er det isolert sett positivt for karbonopptak at det planlegges for eng og grasdekke. Dette bør imidlertid beregnes opp mot at det ifølge meldingen er skog i hogstklasse 3 på området i dag. Altså bør det gjenstå en del år med høyt karbonopptak før opptakskurven flater ut. Dette bør reflekteres i klimagassberegningene. Slik vi forstår KU-veilederen og beskrivelse av den nye «Kartbasert klimagasskalkulator for arealbrukssektoren» fra Miljødirektoratet, tas det imidlertid ikke hensyn til dagens tilstand på skogen. Vi ber NVE vurdere føringer for å avvike fra dette, siden negative og positive klimakonsekvenser knyttet til solkraftanlegget er kjernespørsmålet.

Arealregnskap og naturtap
Arealregnskapet skal bidra til bærekraftig arealforvaltning og måling av naturtap ved å gi oversikt over endringer i naturarealer, jordbruk, bebygde arealer og grønne strukturer. Dette er et verktøy for å redusere naturtap og sikre kunnskapsbaserte beslutninger.

Etablering av solkraftverk på av 90–100 dekar skogs- og utmarksareal vil medføre:

- merkbare utslag i kommunens arealregnskap
- reduksjon i karbonlager
- fragmentering av natur
- tap av økologiske funksjoner

Dette er i konflikt med målsetninger om å bevare og styrke naturgrunnlaget, slik dette er nedfelt i kommuneplanens kunnskapsgrunnlag og tematiske fagnotater.

Konklusjon
At kommunen på den ene siden ønsker å legge til rette for økt produksjon av fornybar energi, samtidig som forslaget på Hunn innebærer betydelig inngrep i og endring av natur representerer et dilemma. Tiltaket er ikke i samsvar med kommunens arealpolitikk, arealregnskap og prioritering av naturmangfold og friluftsliv. Kommunedirektøren påpeker at meldingen ikke viser tydelig hvorfor utmark må tas i bruk fremfor grå arealer. Kommunedirektøren understreker videre at meldingen og det foreslåtte utredningsprogrammet må kvalitetssikres slik at det er i samsvar med KU-forskriften.

Ved eventuell videreføring av konsesjonsprosessen tilrår kommunedirektøren at bystyret anbefaler at NVE:

1. Fastsetter et kvalitetssikret utredningsprogram i samsvar med forskrift om konsekvensutredninger, der alle relevante tema utredes etter anerkjente og etterprøvbare metoder.
2. Krever at konsekvensutredningen inneholder alternativvurderinger.
3. Legger større vekt på natur, landskap, friluftsliv og arealregnskap.
4. Tar hensyn til kommunens konkrete innspill til metodikk når det gjelder klimapåvirkning og -nytte.
5. Merker seg at det er risiko for at kommunen vil uttale seg negativt til en fremtidig søknad om konsesjon for etablering av solkraftverk på Hunn. Dette skyldes omfanget av naturinngrep og hensynet til naturmangfold, landskap, friluftsliv og arealregnskap.

Hunn solkraftverk – høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune

Bakgrunn
Fredrikstad kommune har mottatt melding med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk. Ordinær høringsfrist er 24.04.26. Fredrikstad kommune er etter forespørsel innvilget utsatt høringsfrist til 05.05.26.

Solkraftverket er planlagt med en installert effekt på 9 MWp og en forventet årsproduksjon på rundt 9,5 GWh. Planområdet for solkraftverket er på rundt 140 daa, hvorav selve anlegget utgjør ca 90 daa. Forslagsstiller er Differ Energy AS. Norconsult er engasjert som uavhengig tredjepart.

Meldingen omhandler følgende temaer:

- Bakgrunnen for det planlagte tiltaket
- Gjeldende lovverk og saksbehandling
- Beskrivelse av tiltaket, lokasjon og foreløpig teknisk utforming
- Berørte verdier og mulige virkninger og konsekvenser for miljø og samfunn av tiltaket
- Forslag til utredningsprogram for konsekvensutredning av tiltaket

NVE ønsker å få innspill til hvilke utredninger som bør gjennomføres i forbindelse med konsekvensutredningen.

<u>Sentrale og lokale styringsdokumenter</u>
I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 legges det bl.a. opp til god tilgang på ren og fornybar kraft:
«God tilgang på ren og fornybar kraft har vært et konkurransefortrinn for norsk industri, og vil i framtiden være viktig for å nå klimamålene og de næringspolitiske målene. Det er viktig å sikre god balanse mellom mer fornybar energi og miljøhensyn. Fylkeskommunene og kommunene bør gjennom planleggingen bidra til at det tilrettelegges for mer fornybar energiproduksjon.»

Statlige planretningslinjer for klima og energi fra 2024 gjelder for statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Av disse fremgår det at statlige, regionale og kommunale organer i sin planlegging skal legge til rette for:

a. arealbruk og løsninger som reduserer klimagassutslippene, opprettholder arealenes evne til karbonopptak- og lagring og støtter omstilling til et lavutslippssamfunn
b. effektiv og fleksibel energibruk
c. utbygging av fornybar energi
d. en sirkulær økonomi
e. at samfunnet og økosystemene forberedes på og tilpasses et klima i endring.

Fredrikstad kommune har 12.02.2026 vedtatt Temaplan for Energi. Det fremgår av strategi 19 at «*Fredrikstad kommune ønsker produksjon av ny, fornybar energi velkommen*». Det framgår også av temaplanen at grå arealer (tak, fasader, parkeringsarealer og andre allerede nedbygde arealer) skal prioriteres for solkraft. Det er videre fremhevet at bakkemontert solkraft kan innebære målkonflikter mellom energi-/klimamål og natur- og miljøhensyn, og disse må utredes grundig i hvert enkelt tilfelle.
Utarbeidelse av retningslinjer for bakkemonterte solkraftanlegg er et av tiltakene under denne strategien. Forslag til retningslinjer er utarbeidet og framlagt for politisk behandling, men formannskapet vedtok 06.02.2026 å utsette vedtak av retningslinjene til Østfold fylkeskommunes kartgrunnlag for egnede arealer til bakkemontert solkraft foreligger.

Fredrikstad kommunes klimaplan for 2019 - 2030 har følgende målsetninger:

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

Energiutredning for Søndre Østfold slår fast at

- Østfold har kraftunderskudd, som vil forverres uten utbygging av strømproduksjon og nett.
- Industrien i regionen er sårbar, særlig med tanke på dampproduksjon og tilgang til strøm.

Planstatus
Berørte eiendommer er gbnr. 655/16 og 655/5. Området er uregulert, og er avsatt til LNF i kommuneplanens arealdel. Området berøres delvis av hensynssoner for friluftsliv, landskap og kulturmiljø (KULA-), samt ras- og skredfare.

Beskrivelse av området
Tiltaket er lokalisert på Hunn. Planområdet omfatter ca 140 daa, hvorav selve anlegget utgjør ca 90 daa. Anleggsområdet består hovedsakelig av gran- og bjørkeskog i hogstklasse 3, med innslag av noe eldre skog. Det bemerkes at ordinær skogsdrift også vil medføre landskapsendringer i området over tid, men med en annen landskapspåvirkning enn ved etablering av energiproduksjon.

Følgende tema inngår i forslag til utredningsprogram

- Landskap
- Kulturminner
- Friluftsliv
- Støy
- Lysrefleksjon
- Folkehelse
- Naturtyper
- Vegetasjon
- Dyreliv
- Fremmede arter og planteskadegjørere
- Geologisk mangfold
- Samlet belastning, jf. naturmangfoldloven §10
- Andre sumvirkninger
- Samfunnssikkerhet
- Naturfare
- Vassdrag
- Vann- og grunnforurensning

- Klima
- Landbruk
- Mineralressurser
- Lokalt og regionalt næringsliv
- Annen infrastruktur

Fredrikstad kommunes vurdering

Energiproduksjon

Tilgang på strøm eller annen grønn energi er av stor betydning for konkurransekraften for dagens industri i Fredrikstad, og for utviklingen av nye bedrifter. Fredrikstadindustrien må klimaomstille seg i takt med konkurrenter for ikke å tape markeder. I Fredrikstad kan man komme i en situasjon hvor man må basere seg på at det økende strømbehovet produseres andre steder, noe som vil gi konsekvenser i andre regioner. Alternativet er å vurdere aktuelle tiltak lokalt, både innen strømproduksjon, bioenergi, energieffektivisering og fleksibel energibruk. Det foreslåtte solkraftverket på Hunn vil utgjøre sammenliknet med dagens strømbruk i Fredrikstadsamfunnet. Samtidig er det ikke mange kjente og reelle alternativer for strømproduksjonen i kommunen, og Fredrikstad har ikke potensiale for fornybar strøm som er regulerbar over sesonger. Økt strømproduksjon lokalt kan bidra til å begrense strømprisene, noe som er viktig for lokalt næringsliv.

Lokale rammebetingelser

Kommuneplanens arealdel 2023–2035 angir rammer for hvordan kommunen skal balansere samfunnsutvikling og arealbruk. Arbeidet bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag, herunder fagnotater om naturmangfold, friluftsliv, landbruk og klima. Gjennom disse dokumentene framkommer det tydelig at arealbruk må styres med tanke på å redusere negative arealendringer, begrense tap av natur og sikre at arealer for friluftsliv og økologiske funksjoner ivaretas.

Av temaplan for energi, Energiomstilling – Vår vei videre (2026) framgår det at grå arealer (tak, fasader, parkeringsarealer og andre allerede nedbygde arealer) skal prioriteres for solkraft. Det er også fremhevet at bakkemontert solkraft kan innebære målkonflikter mellom energi-/klimamål og natur- og miljøhensyn, og disse må utredes grundig i hvert enkelt tilfelle.

Fredrikstad kommune anser det derfor som viktig å signalisere tydelig skepsis til mottatt melding med forslag til utredningsprogram for solkraftverk på Hunn.

- Tiltaket er ikke i tråd med kommunens areal- og energipolitiske føringer.
- Kommunen vil som hovedregel være negativ til nedbygging av store naturarealer.
- Det er derfor relativt høy risiko for at kommunen vil avgi negativ uttalelse ved fremtidig konsesjonssøknad.

Fredrikstad kommune har hatt dialog med Differ Energy AS om planene på Hunn over tid, og har i den forbindelse signalisert stor prosessrisiko for det foreslåtte tiltaket. Begrunnelsen er at tiltaket er i strid med LNF-formålet, berører produksjonsskog, og foreslås innenfor eller i umiddelbar nærhet til områder som er viktige for friluftsliv, landskap og kulturmiljø, herunder KULA - og innenfor aktsomhetsområder for kvikkleire.

Lokalisering og alternativvurderinger

Energiproduksjon fra fornybare kilder er arealkrevende. For å oppnå en mest mulig effektiv utnyttelse av arealene, bør «grå arealer» i størst mulig grad benyttes når energi skal produseres. Statlige myndigheter definerer grå arealer slik: «Arealer som allerede er tatt i bruk, eller sterkt påvirket av menneskelig bygge- og anleggsaktivitet, herunder alle typer bebyggelse, konstruksjoner og permanent opparbeidet overflate samt tilhørende arealer.»

Forslagsstiller opplyser at det er gjennomført en systematisk screening av alternative områder i Fredrikstad kommune, inkludert grå arealer. Denne gjennomgangen har ikke avdekket reelle alternative innenfor «grå arealer» eller andre områder med nettilknytning som kan erstatte nåværende forslag. Kommunedirektøren anser at det er en svakhet ved forslaget til utredningsprogram at det ikke kreves vurdering av alternativer. Forskrift om konsekvensutredninger forutsetter at det vurderes alternativer og avgrensninger i forslag til utredningsprogram (§§ 13–16).

Naturmangfold
Anleggsområdet består i hovedsak av utmarksareal med skog. Etablering av et kraftproduksjonsanlegg vil forringe det biologiske mangfoldet i området ved å fortrenge stedegne plantearter og påvirke leveområder for insekter, fugler og pattedyr. Økosystem og jordstruktur i området kan bli endret, selv om de fysiske inngrepene til en viss grad er reversible. Tiltaket kan derfor medføre betydelige konsekvenser for:

- økologisk sammenheng og naturtyper
- småpattedyr, hjortevilt, fugl og trekkmønstre
- pollinatorer og insekter
- karbonlager knyttet til skog og mark

Det er fare for at tiltaket kan gi betydelig negativ påvirkning på naturmangfold, både gjennom arealinngrep, fragmentering og tap av karbonlager.

KULA-område (kulturhistorisk landskap) og generell hensynssone for landskap
Området ligger delvis innenfor et KULA-område. Slike områder representerer kulturhistorisk verdifulle landskap av nasjonal interesse, som skal sikre sammenheng og visuell lesbarhet av historiske strukturer. Et solkraftanlegg i dette området vil svekke områdets landskapsmessige helhet, redusere de kulturhistoriske kvalitetene KULA-området skal beskytte, og innføre en fremmed struktur i et historisk landskapsrom.
Den generelle hensynssonen for landskap benyttes for terreng, åsdrag og romvirkninger av særlig betydning for identitet og opplevelse. I disse områdene må inngrep må tilpasses terreng og landskapsform, og områdets kvaliteter bør ikke svekkes. Dette innebærer at visuelle virkninger må vurderes og eventuelt avbøtes. Et bakkemontert solkraftverk på 90–100 dekar vil være et svært dominerende inngrep i et landskapsrom som i dag fremstår som relativt urørt.

Friluftsliv
Planområdet ligger nær viktige friluftsområder ved Vetatoppen og Borge Varde, og berøres av og grenser til hensynssone friluftsliv. Dette er områder som er kartlagt som viktige for rekreasjon, nærfriluftsliv og naturopplevelser, og hvor det er det viktig å sikre tilgjengelighet, gode opplevelseskvaliteter og å bevare mulighet for naturbaserte aktivitet.
Det er sannsynlig at tiltaket vil gi merkbart negative konsekvenser for friluftslivet ved å forringe opplevelsen av stier og utsiktspunkter i og rundt området.
Det er viktig at konsekvensutredningen beskriver

- visuelle konsekvenser for turgåere og nærområder
- opplevelseskvalitet og påvirkning av nærturområder
- endringer i tilgjengelighet til stier og ferdselsårer

Klimapåvirkning og -nytte
Forslag til utredningsprogram fastslår at tiltakets samlede klimapåvirkning vil vurderes gjennom et livsløpsperspektiv og at beregning av klimagassutslipp vil gjøres etter anerkjent metodikk. Fredrikstad kommune har innspill om metodikk. NVEs veileder om klima sier blant annet at tiltakshaver skal gi «et generelt anslag over klimanytten i et energisystem-

perspektiv», men detaljerer ikke hva som ligger i dette. Det finner man heller ikke i Miljødirektoratets veileder.

Klimagassberegninger av solkraftanlegg baseres gjerne på NS 3720:2018 "Metode for klimagassberegninger for bygninger", hvor hensikten er å beregne klimafotavtrykk fra bygninger over livsløpet. Den er et relevant metodisk rammeverk for klimafotavtrykk fra materialbruk og for anleggsfasen, men ikke relevant for å beregne klimanytte i et energisystem-perspektiv. Dersom åpenbart negative konsekvenser med bakkemontert solkraft skulle aksepteres måtte hensikten være å tilgjengeliggjøre mer strøm til klimatiltak. Da må dette reflekteres i beregninger av klimanytte i et energisystem, enten ved å erstatte fossil energibruk eller ved å erstatte strømproduksjon med fossile teknologier. Dersom man modellerer at solkraften erstatter annen rimelig utslippsfri strømmiks faller det logiske grunnlaget for å vurdere solkraftanlegg bort. Det er verdt å minne om at selv i Norge med vår rene strømproduksjon, består ca 50 % av energibruken av fossil energi brukt direkte i kjøretøy, maskiner og industri.

Anlegget på Hunn planlegges uten permanente betongfundamenter, med pælede konstruksjoner. Forslag til utredningsprogram peker på at tiltaket ikke nødvendigvis vil innebære «at jordkarbonlageret svekkes». Det er først og fremst karbon knyttet til stående biomasse som endres, i form av tapt karbonopptak i perioden. Når det gjelder jordkarbonlageret ber vi NVE kvalitetssikre dette. Hugst og pæling vil medføre inngrep i jordsmonnet, selv om metoden er mer skånsom enn ved graving, og selv om jordsmonnet virker å være mineraljord. Vi antar prosessen vil medføre noe klimagassutslipp som bør modelleres i beregningene.

Videre er det isolert sett positivt for karbonopptak at det planlegges for eng og grasdekke. Dette bør imidlertid beregnes opp mot at det ifølge meldingen er skog i hogstklasse 3 på området i dag. Altså bør det gjenstå en del år med høyt karbonopptak før opptakskurven flater ut. Dette bør reflekteres i klimagassberegningene. Slik vi forstår KU-veilederen og beskrivelse av den nye «Kartbasert klimagasskalkulator for arealbrukssektoren» fra Miljødirektoratet, tas det imidlertid ikke hensyn til dagens tilstand på skogen. Vi ber NVE vurdere føringer for å avvike fra dette, siden negative og positive klimakonsekvenser knyttet til solkraftanlegget er kjernespørsmålet.

<u>Arealregnskap og naturtap</u>
Arealregnskapet skal bidra til bærekraftig arealforvaltning og måling av naturtap ved å gi oversikt over endringer i naturarealer, jordbruk, bebygde arealer og grønne strukturer. Dette er et verktøy for å redusere naturtap og sikre kunnskapsbaserte beslutninger.

Nedbygging av 90–100 dekar skogs- og utmarksareal vil medføre:

- merkbare utslag i kommunens arealregnskap
- reduksjon i karbonlager
- fragmentering av natur
- tap av økologiske funksjoner

Dette er i konflikt med målsetninger om å bevare og styrke naturgrunnlaget, slik dette er nedfelt i kommuneplanens kunnskapsgrunnlag og tematiske fagnotater.

Konklusjon
At kommunen på den ene siden ønsker å legge til rette for økt produksjon av fornybar energi, samtidig som forslaget på Hunn innebærer betydelig inngrep i og endring av natur representerer et dilemma. Dette er ikke i samsvar med kommunens arealpolitikk, arealregnskap og prioritering av naturmangfold og friluftsliv.

Kommunen påpeker at meldingen ikke viser tydelig hvorfor utmark må tas i bruk fremfor grå arealer. Vi understreker at meldingen og det foreslåtte utredningsprogrammet må kvalitetssikres slik at det er i samsvar med KU-forskriften.

Fredrikstad kommune vil samtidig signalisere tydelig at det uansett er betydelig risiko for at kommunen vil uttale seg negativt til en fremtidig søknad om konsesjon for etablering av solkraftverk på Hunn.

Ved eventuell videreføring av konsesjonsprosessen anbefaler Fredrikstad kommune at NVE:

1. Fastsetter et kvalitetssikret utredningsprogram i samsvar med forskrift om konsekvensutredninger, der alle relevante tema utredes etter anerkjente og etterprøvbare metoder.
2. Krever at konsekvensutredningen inneholder alternativvurderinger.
3. Legger større vekt på natur, landskap, friluftsliv og arealregnskap.
4. Tar hensyn til kommunens konkrete innspill til metodikk når det gjelder klimapåvirkning og -nytte.
5. Merker seg at det er risiko for at kommunen vil uttale seg negativt til en fremtidig søknad om konsesjon for etablering av solkraftverk på Hunn. Dette skyldes omfanget av naturinngrep og hensynet til naturmangfold, landskap, friluftsliv og arealregnskap.

Hunn Solkraftverk, Fredrikstad kommune

Forhåndsmelding og forslag til utredningsprogram

Oslo, 23. februar 2026

Differ Energy AS
Tordenskiolds gate 2
NO-0160 Oslo

E-post: differenergy@differgroup.com

NVE – Energi- og konsesjonsavdelingen

Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Oslo, 23. februar 2026

Frivillig forhåndsmelding og forslag til utredningsprogram

Det vises til innsendt frivillig forhåndsmelding datert 18.06.2024 for Hunn solkraftanlegg. Ettersom NVE har meddelt at meldingen vil tas til behandling, oversendes en oppdatert forhåndsmelding som erstatter den allerede innsendte meldingen, hvor nøkkelinformasjon og tiltaksbeskrivelse er oppdatert i tråd med seneste dokumentasjon og kunnskap om det foreslåtte tiltaket.

Formålet med den oppdaterte meldingen er å sikre at NVEs videre behandling bygger på oppdaterte data angående arealavgrensning, teknisk utforming, nettilknytning og mulige virkninger for miljø og samfunn.

Med vennlig hilsen

Jørgen Dale
Daglig leder

1 Sammendrag

Differ Energy AS planlegger å etablere et bakkemontert solkraftanlegg ved Hunn i Fredrikstad kommune. Anlegget prosjekteres med installert effekt på inntil ca. 9 MWp og forventet produksjon vil være på ca. 10 GWh første driftsår. Tiltaket har reservert innmatingskapasitet i distribusjonsnettet for 7,5 MWac.

Solkraftanlegget planlegges på deler av eiendommene med gnr./bnr. 655/16 og 655/5 ved Skjelinveien i Fredrikstad kommune. Planområdet som foreslås utredet gjennom en konsekvensutredning er i denne fasen av prosjektet avgrenset til ca. 140 dekar og består av ett nordlig og ett sørlig delområde på hver side av Skjelinveien. Forventet tiltaksområde, altså den delen av planområdet som vil bli benyttet til selve installasjonen av solkraftanlegget vil være på totalt ca. 90 dekar. Planområdet er i Fredrikstad kommune sin arealplan avsatt til LNF formål, og tiltaket vil derfor kreve dispensasjon fra gjeldende arealformål, eller tidsbegrenset omregulering til energiproduksjon, underformål solkraft for konsesjonsperioden som vil bestemmes av NVE.

Norgesnett AS er områdekonsesjonær og vil være ansvarlig for nettilknytningen, inkludert etablering av produksjonsradial frem til tilknytningspunkt i eksisterende 22 kV distribusjonsnett ved Borge skole.

Norconsult AS ble engasjert som uavhengig tredjepart høsten 2024 og gjennomførte befaring av planområdet Foreløpige betraktninger fra befaringen er inkludert i kapittel 5 om tiltakets mulige virkninger for miljø og samfunn. Går prosjektet videre, vil det gjennomføres fullstendig konsekvensutredning etter NVEs veileder for solkraft. Alle relevante fagtemaer vil bli utredet, men basert på planområdets lokasjon vil det være særskilt fokus på kulturmiljø, landskap/visuell påvirkning, friluftsliv - med særskiltfokus på Vetatoppen som ligger i umiddelbar nærhet, og naturmangfold - med særskilt fokus på forekomst av smalblåmose som er registrert ved den nordlige delen av det definerte planområdet.

Denne meldingen tjener som Differ Energy sin varsling om at planlegging av et solkraftverk ved Hunn er igangsatt. Differ Energy oppfordrer høringspartene til å gi innspill til det foreslåtte utredningsprogrammet som vil bidra til å belyse hvilke temaer og problemstillinger som bør utredes i en konsekvensutredning for tiltaket.

Innholdsfortegnelse

1 Sammendrag ... 3
2 Innledning ... 7
2.1 Melding om oppstart ... 7
2.2 Om tiltakshaver Differ Energy AS ... 7
2.3 Innholdet i meldingen ... 8
2.4 Samrådsprosess, kontakt med berørte parter ... 8
2.4.1 Fredrikstad kommune ... 8
2.4.2 Grunneier på eiendommene ... 9
2.4.3 Områdekonsesjonær Norgesnett AS ... 9
2.4.4 Andre interessenter ... 9
2.5 Lokale og regionale ambisjoner for energi og klima ... 9
2.6 Nasjonal forankring og målsettinger om ny fornybar energiproduksjon ... 10
3 Forhold til annet lovverk ... 11
3.1 Energiloven ... 11
3.2 Plan- og bygningsloven (PBL) ... 11
3.3 Byggesaksregler og tekniske krav (TEK17) ... 11
3.4 Naturmangfoldloven ... 11
3.5 Kulturminneloven ... 11
3.6 Forurensningsloven ... 11
3.7 Vannressursloven ... 11
4 Beskrivelse av tiltaket ... 12
4.1 Lokasjon ... 12
4.2 Beskrivelse av eiendommen, planområdet, tiltaksområdet og dets avgrensninger ... 12
4.3 Eiendommene ... 13
4.4 Plan- og tiltaksområdet ... 13
4.5 Alternative plasseringer og arealbruk ... 14
4.6 Teknisk nøkkelinformasjon ... 15
4.7 Estimert energiproduksjon ... 15
4.8 Nettilknytning ... 16
4.9 Solkraftanleggets utforming og plassering på planområdet ... 17
4.9.1 Ingen permanent inngjerding av anlegget ... 17
4.9.2 Solcellemoduler og montasjesystem ... 18

4.9.3 Vekselrettere, kabling og transformatorstasjoner 18
4.9.4 Adkomstvei og internvei 18
4.9.5 Riggområde / lagringsområde / parkering 19
4.9.6 Vegetasjonsskjerm og hogstsone rundt anlegget 19
4.10 Forventede behov for terrenginngrep for å bygge solkraftanlegget 20
Dette delkapitlet gir en foreløpig, men forventet beskrivelse av strengt nødvendige terrenginngrep for å kunne bygge solkraftanlegget. 20
4.10.1 Hogst og rydding av tiltaksområdet 20
4.10.2 Terrengtilpasning/planering på tiltaksområdet 20
4.10.3 Fundamentering og forankringsmetodikk 22
4.11 Sambruk av arealet til solkraftanlegget i driftsperioden 23
4.12 Tilbakeføring og reversibilitet etter driftsperioden 24
4.13 Fremdriftsplan for tiltaket 24
5 Mulige virkninger for miljø og samfunn av tiltaket 25
5.1 Landskap 25
5.2 Kulturminner 25
5.3 Friluftsliv 26
5.4 Støy 26
5.5 Lysrefleksjon 26
5.6 Folkehelse 26
5.7 Naturmiljø 27
5.8 Vegetasjon (arter og økologisk mangfold) 27
5.9 Dyreliv 27
5.10 Fremmede arter 27
5.11 Geologisk mangfold 27
5.12 Samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10 28
5.13 Samfunnssikkerhet 28
5.14 Naturfare 28
5.15 Vassdrag 28
5.16 Vann- og grunnforurensning 28
5.17 Klima 28
5.18 Landbruk 29
5.19 Mineralressurser 29

5.20 Lokalt og regionalt næringsliv 29
5.21 Annen infrastruktur 29
6 Forslag til utredningsprogram 30
Fagtema 1: Landskap 31
Fagtema 2: Kulturminner 32
Fagtema 3: Friluftsliv 33
Fagtema 4: Støy 34
Fagtema 5: Lysrefleksjon 35
Fagtema 6: Folkehelse 35
Fagtema 7: Naturtyper 36
Fagtema 8: Vegetasjon 37
Fagtema 9: Dyreliv 38
Fagtema 10: Fremmede arter og planteskadegjørere 39
Fagtema 11: Geologisk mangfold 39
Fagtema 12: Samlet belastning, jf. naturmangfoldloven §10 40
Fagtema 13: Andre sumvirkninger 40
Fagtema 14: Samfunnssikkerhet 41
Fagtema 15: Naturfare 42
Fagtema 16: Vassdrag 44
Fagtema 17: Vann- og grunnforurensning 45
Fagtema 18: Klima 46
Fagtema 19: Landbruk 46
Fagtema 20: Mineralressurser 47
Fagtema 21: Lokalt og regionalt næringsliv 48
Fagtema 22: Annen infrastruktur 48
7 Referanser/kilder 49

2 Innledning

2.1 Melding om oppstart

Differ Energy AS («Differ Energy» og/eller «tiltakshaver») legger med dette frem melding med forslag til utredningsprogram for Hunn solkraftverk i Fredrikstad kommune i Østfold fylke til Norges vassdrags- og energidirektorat.

Hunn solkraftanlegg («tiltaket») planlegges med en installert effekt under 10 MWp, men ettersom tiltaket ble meldt til NVE før 01.07.2025 vil det behandles av NVE etter energilovens konsesjonsregime. Arealavklaring mot kommuneplanens arealdel håndteres som dispensasjon eller planendring i eventuell videre dialog med kommunen.

NVE vil sende meldingen på høring til relevante høringsinstanser. Publisering av meldingen i lokale aviser er normalt, og det kan være aktuelt å gjennomføre møter med lokale/regionale myndigheter og å holde folkemøte om det planlagte tiltaket. Alle høringsinstanser som grunneiere, rettighetshavere og andre interessenter kan komme med innspill til forslaget til utredningsprogram gjennom den offentlige høringsprosessen. Etter gjennomført høringsprosess, vil NVE fastsette et endelig utredningsprogram til konsekvensutredning av det foreslåtte tiltaket.

Høringsinnspill må sendes til NVE innen NVEs angitte høringsfrist som fremkommer av følgebrevet.

2.2 Om tiltakshaver Differ Energy AS

Differ Energy er et norsk selskap som utvikler, bygger og drifter solkraftanlegg på bakke og næringsbygg.

Differ Energy har fått innvilget to konsesjoner fra NVE for tilsvarende solkraftanlegg i Eidskog kommune våren 2025. Disse anleggene er nå i detaljplans-fasen til NVE, med planlagt byggestart sommeren 2026. Videre har Differ Energy en god portefølje med bakkemonterte solkraftprosjekter under utvikling, med flere konsesjonssøknader og forhåndsmeldinger under behandling av NVE etter energiloven.

Differ Energy er en del av Differgruppen, som er en aktiv inkubator og investor innen grønn teknologi med spesialisering på solenergi og batteriteknologi. Eksempelvis bygger og drifter Differ Energy sitt søsterselskap Differ Community Power, batteri og solcelleanlegg for helsestasjoner og skoler i Afrika og Asia, mens et annet søsterselskap Balance of Storage Systems AG, produserer strømlagringsystemer og installerer takmonterte solcelleanlegg med strømlagring i Tyskland.

Differ Energy er tilknyttet betydelig erfaring fra utvikling og bygging av større bakkemonterte solparker i Tyskland gjennom sin tyske samarbeidspartner Energiewerk, hvor hovedeier i Energiewerk også er deleier i Differ Energy. UMOE, et stort norsk industrielt investeringsselskap, er en av de største eierne i Differ Energy.

Differ Energy selskapsformalia er:

Firmanavn:	Differ Energy AS
Organisasjonsnummer:	924 329 130
Adresse:	Tordenskioldsgate 2, 0160 Oslo

Differ Energy kontaktinformasjon er:

Daglig Leder:	Jørgen Dale
Telefon:	+47 9970 8072
E-post:	jorgen.dale@differgroup.com
Prosjektansvarlig:	Haakon Valstad
Telefon:	+47 9972 2180
E-post:	Haakon.valstad@differgroup.com

Eierstrukturen i Differ Energy AS per september 2025 er som følger:

Aksjonær	Andel
UMOE AS	23.0 %
GreenVest AS	17.6 %
Differ AS	14.2 %
Øvrige aksjonærer og ansatte	45,2%

2.3 Innholdet i meldingen

Dette dokumentet inneholder en frivillig melding om det planlagte tiltaket og inkluderer et forslag til utredningsprogram for en eventuell konsekvensutredning for tiltaket i henhold til NVE sin veileder for konsesjonssøknad for solkraftverk.

Meldingen omhandler følgende temaer:

- Bakgrunnen for det planlagte tiltaket
- Gjeldende lovverk og saksbehandling
- Beskrivelse av tiltaket, lokasjon og foreløpig teknisk utforming
- Berørte verdier og mulige virkninger og konsekvenser for miljø og samfunn av tiltaket
- Forslag til utredningsprogram for konsekvensutredning av tiltaket

2.4 Samrådsprosess, kontakt med berørte parter

2.4.1 Fredrikstad kommune

Tiltakshaver har over lengre tid hatt en god og konstruktiv dialog med Fredrikstad kommune og prosjektet er blitt presentert ved flere anledninger. Fredrikstad kommune har vært tydelige på en prosessrisiko knyttet til det foreslåtte tiltaket. Begrunnelsen er at tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel (arealbruksformål i området er LNF-område), og er foreslått lokalisert innenfor eller i umiddelbar nærhet til områder som er svært viktig for friluftsliv, KULA-landskap (kulturhistorisk landskap av nasjonal interesse), dyrkbar mark, og innenfor aktsomhetsområder for kvikkleire.

2.4.2 Grunneier på eiendommene

Tiltakshaver har signert landleieavtale med grunneier for tiltaket som stiller seg positiv til det foreslåtte tiltaket. Grunneier er en aktiv gårdbruker i området og besitter flere skogs- og gårdseiendommer i nærområdet.

2.4.3 Områdekonsesjonær Norgesnett AS

Tiltakshaver har også inngått utredningsavtale med Norgesnett for videre utredning av nettilknytning for anlegget.

2.4.4 Andre interessenter

Det er foreløpig ikke gjennomført en prosess for samarbeid og medvirkning med andre relevante interessenter. Det planlagte solkraftanleggets påvirkninger i forhold til natur og miljø vil utredes og vurderes som del av den foreslåtte konsekvensutredningen, og endelig utforming vil tilpasses slik at eventuelle negative påvirkninger minimaliseres i størst mulig grad.

For å balansere miljøhensyn og samfunnsinteresser vil Differ Energy gjennom høringsprosessen vurdere både avbøtende tiltak og inkludering av kommunen, lokalsamfunn og andre interessenter gjennom eksempelvis:

- Tidlig involvering av lokalsamfunnet gjennom åpen dialog og prosess som sikrer at alle kommunens innbyggere får tilgang til relevant informasjon og mulighet til å komme med innspill til planene og utforming av anlegget. Dette kan eksempelvis gjøres ved:
    - Involvering av lokalsamfunnet via åpne folkemøter inkludert befaringer på området hvor spørsmål og bekymringer kan håndteres i full åpenhet
    - Møter med særskilte interesseorganisasjoner med aktivitet og tilknytning til området
- Tilrettelegging av stier og rekreasjonsområder rundt anlegget for å opprettholde dagens bruk av området til friluftsliv og rekreasjon.
- Etablere vegetasjonssoner som nærmere beskrevet i delkapittel 4.9 for å skjerme anlegget og redusere visuell påvirkning for brukere av området.
- Etablere tiltak for biologisk mangfold som eksempelvis etablering av blomstereng eller andre biotopområder inne på anlegget i og rundt solcellemodulene.
- Vurdere samarbeid med lokale interesseorganisasjoner og/eller utdanningsinstitusjoner og forskningsinstitusjoner for å styrke kunnskapsgrunnlaget for samdrift mellom solkraftutbygging og biologisk mangfold, samdrift med beitedyr eller andre relevante bærekraftsinitiativ.

2.5 Lokale og regionale ambisjoner for energi og klima

Som det påpekes i høringsutkastet for «Temaplan Energi» utarbeidet av Fredrikstad kommune, er manglende tilgang på fornybar eller annen grønn energi en betydelig trussel mot næringsutvikling og bevaring og etablering av nye arbeidsplasser i Fredrikstad og resten av regionen. Samtidig representerer manglende tilgang på fornybar eller annen grønn energi den største barrieren mot klimaomstillingen og mulighetene for å nå ambisiøse lokale, regionale og nasjonale klimamål.

Videre har Fredrikstad en vedtatt klimaplan (kommunedelplan for klima 2019-2030) med følgende hovedmålsettinger:

- Innen 2030 skal klimagassutslippene være redusert med minst 60 prosent, sammenliknet med 2016.
- Fredrikstad skal bidra til at Østfold-regionen 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.

For Østfold fylkeskommune er det etablert en Regional plan for klima og energi (2018) der det er satt ambisiøse mål og strategier for klima og energi: «*I 2050 er all energibruk i Østfold fossilfri, og jordbruk og industri er ledende i å minimere annen type klimagassutslipp per produserte enhet. Østfold skal være et lavutslippssamfunn med høyeffektiv energi- og ressursbruk.*»

Differ Energy vil samtidig presisere at solkraftanlegg er å anse som tidsbegrenset tiltak og vil bli etablert på en måte som sikrer at området kan tilbakeføres til opprinnelig tilstand etter endt driftsperiode, noe som også er mer detaljert beskrevet i kapittel 4 av denne forhåndsmeldingen.

2.6 Nasjonal forankring og målsettinger om ny fornybar energiproduksjon

Sammenlignet med 1990-nivået har Norge et lovfestet mål om minst 55 % utslippskutt innen 2030. Innen 2050 skal Norge være et lavutslippssamfunn, definert som 90-95 % reduksjon fra 1990-nivået (Klimaloven §§ 3, 4 og 5). Regjeringen har videre satt et mål om å nå en produksjon på 8 TWh solkraft innen 2030. Ambisjonen har bred politisk støtte, blant annet fra Energikommisjonen og LO/NHOs Kraftløftet.

For å nå disse klimamålene og samtidig dekke det økende kraftbehovet må det legges til rette for ny, fornybar kraftproduksjon i Norge.

Bakkemontert solkraft inngår i denne opptrappingen av fornybar kraftproduksjon i Norge. NVE vurderer at 8 TWh kan nås med en kombinasjon av tak-/fasade og bakkemonterte solkraftanlegg. Solkraftanlegg produserer mest kraft vår–sommer–høst, og kan styrke forsyningssikkerheten ved å avlaste kraftsystemet i perioder med lav magasinfylling som eksempelvis tørrår. Videre er solkraft basert på en velkjent og utprøvd teknologi, den gir geografisk distribuert produksjon, den er kostnadsmessig konkurransedyktig og kan etableres raskt sammenlignet med andre energikilder.

Etableringen av et solkraftverk på Hunn understøtter den strategi og plan for ny kraftproduksjon som er foreslått i Energikommisjonens rapport og kan bli et vesentlig bidrag til å sikre nødvendig kraftforsyning i Norge.

3 Forhold til annet lovverk

3.1 Energiloven

Tiltaket ble meldt til NVE før 01.07.2025 og behandles derfor etter energilovens konsesjonsregime (overgangen til nytt regelverk endrer ikke behandlingen av allerede innkomne meldinger). NVEs saksbehandling vil omfatte vurderinger av virkninger for miljø og samfunn og fastsettelse av utredningsprogram med eventuell etterfølgende konsesjonssøknad.

3.2 Plan- og bygningsloven (PBL)

Selv om tiltaket behandles etter energiloven, må tiltaket avklares mot gjeldende arealplan. Planområdet er registrert som LNF i kommuneplanens arealdel, og det vil derfor være nødvendig med enten i) dispensasjon fra gjeldende arealformål, eller ii) omreguleringer/planendring som åpner for energianlegg som kan være permanent eller tidsbegrenset til tiltakets antatte driftsperiode.

3.3 Byggesaksregler og tekniske krav (TEK17)

Tiltak som etableres med anleggskonsesjon etter energiloven er som hovedregel unntatt kommunal byggesaksbehandling. Tekniske krav i Byggteknisk forskrift (TEK17) er i praksis også gjeldende for anlegg med konsesjon etter energiloven.

3.4 Naturmangfoldloven

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 skal legges til grunn i beslutningsgrunnlaget (kunnskapsgrunnlag, føre-var prinsippet, samlet belastning m.m). Eventuelle funn av rødlistearter/naturtyper skal håndteres gjennom feltkartlegging, avbøtende tiltak og vurderinger i konsekvensutredningen av tiltaket.

3.5 Kulturminneloven

Fylkeskommunen kan kreve arkeologisk registrering før tiltaket gjennomføres, jf. Kulturminneloven §9. Dette vil avklares gjennom høringsprosess av denne meldingen.

3.6 Forurensningsloven

Dersom det påvises forurensede masser, må dette håndteres etter forurensningsregelverket (miljøtekniske undersøkelser/tiltaksplan før anleggsarbeid). Avfall fra bygging og demontering av anlegget vil håndteres eter avfallsregelverket.

3.7 Vannressursloven

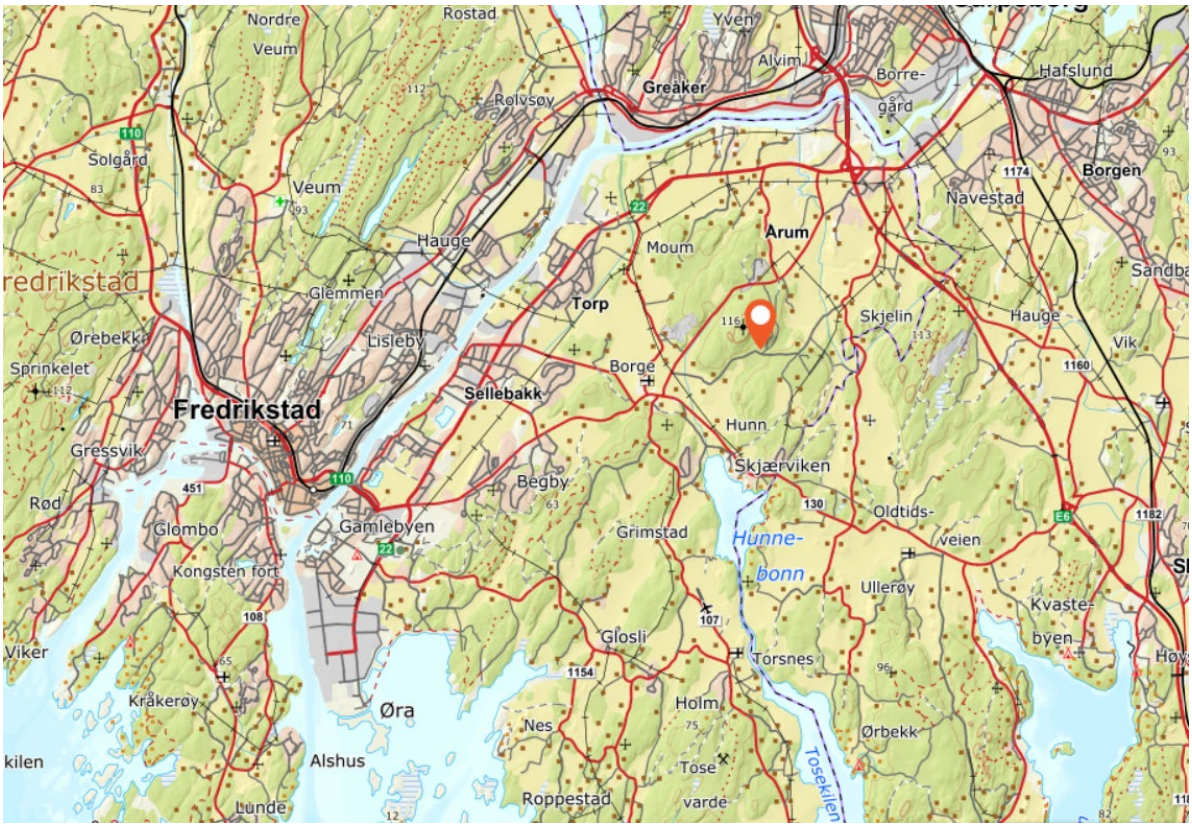
Tiltak som berører vassdrag eller kantvegetasjon vil kreve avklaring etter vannressursloven. NVEs aktsomhetskart for flom tilsier at flom-/overvannshåndtering må utredes i prosjektering og ROS analyse.

4 Beskrivelse av tiltaket

I dette kapitlet gis det en overordnet beskrivelse av tiltakets foreslåtte lokasjon, foreløpig teknisk utforming og nettilknytning.

4.1 Lokasjon

Tiltakets foreslåtte lokasjon er ved Hunn i Fredrikstad kommune. Lokasjonen er vist i Figur 1 under.



Figur 1. Lokasjon for Hunn solkraftverk (kart: Norgeskart.no)

4.2 Beskrivelse av eiendommen, planområdet, tiltaksområdet og dets avgrensninger

Flere ulike benevnelser på arealavgrensninger blir omtalt i denne meldingen og forslag til utredningsprogram. En oversikt over de forskjellige benevnelsene som benyttes på de ulike områdene og forskjellene mellom dem, er beskrevet i Tabell 2 under.

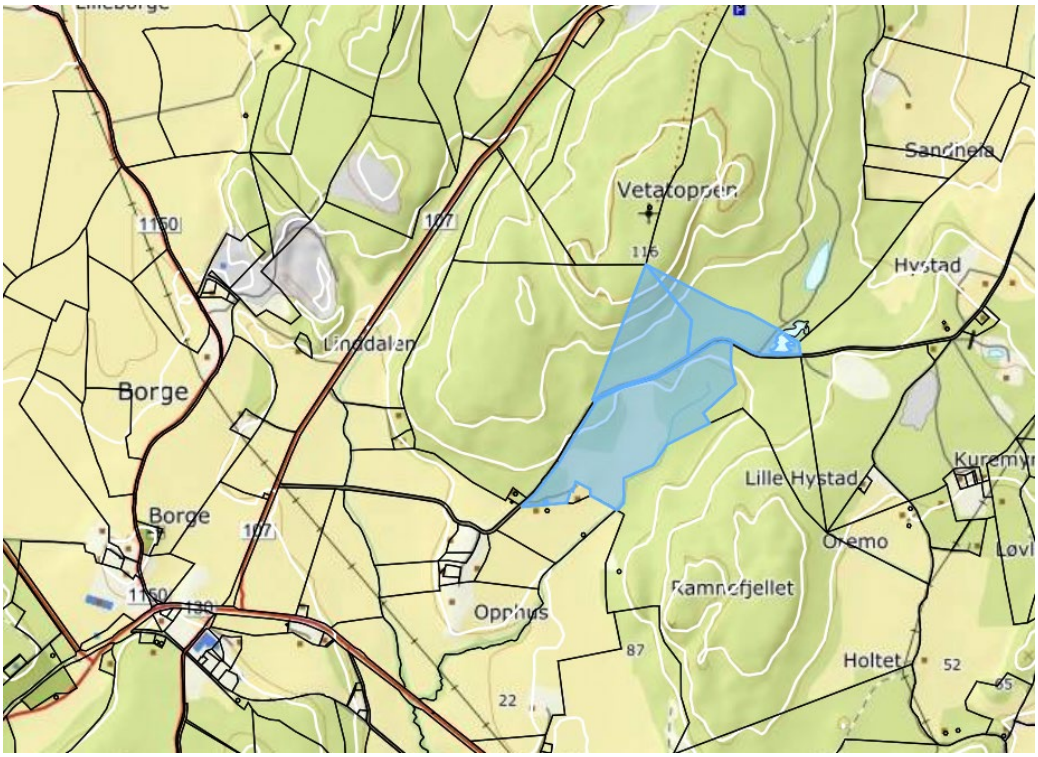
Tabell 1: Oversikt over benevnelser brukt i forhåndsmeldingen

Geografisk område:	Beskrivelse:
Eiendommene:	«***Eiendommene***» er gårdseiendommene med gnr./bnr. 655/16 og 655/5 i Fredrikstad kommune. *Eiendommene* utgjøre et samlet areal på ca. 220 dekar.

Planområdet:	«***Planområdet***» er det spesifikke arealet inne på *eiendommene* hvor en uavhengig tredjepart vil gjennomføre befaringer med fagpersonell og utarbeide en konsekvensutredning for. *Planområdet* utgjør totalt et areal på ca. 140 dekar.
Tiltaksområdet:	«***Tiltaksområdet***» er det spesifikke arealet inne på *planområdet* på *eiendommene,* hvor selve solkraftanlegget vil etableres. For Hunn solkraftanlegg er *tiltaksområdet* estimert til å utgjøre et areal på totalt ca. 90 dekar.

4.3 Eiendommene

Tiltaket planlegges etablert på deler av eiendommene med gnr./bnr. 655/16 og 655/5 ved Skjelinveien i Fredrikstad kommune. Eiendommene utgjør totalt et samlet areal på ca. 220 dekar og er vist i figur 2 nedenfor.



4.4 Plan- og tiltaksområdet

Det definerte planområdet utgjør i denne fasen av tiltakets prosjektering et større areal enn hva som er strengt nødvendig for selve solkraftinstallasjonen, slik at det kan gjøres nødvendige tilpasninger av tiltaket basert på både høringsinnspill og eventuelle funn i konsekvensutredningen som ønskes gjennomført.

Planområdet er i Fredrikstad kommunes arealplan definert som et LNF område og består hovedsakelig av plantet gran- og bjørkeskog, på et produksjonsskogsområde som er relativt flatt med en svak sørlig helning.

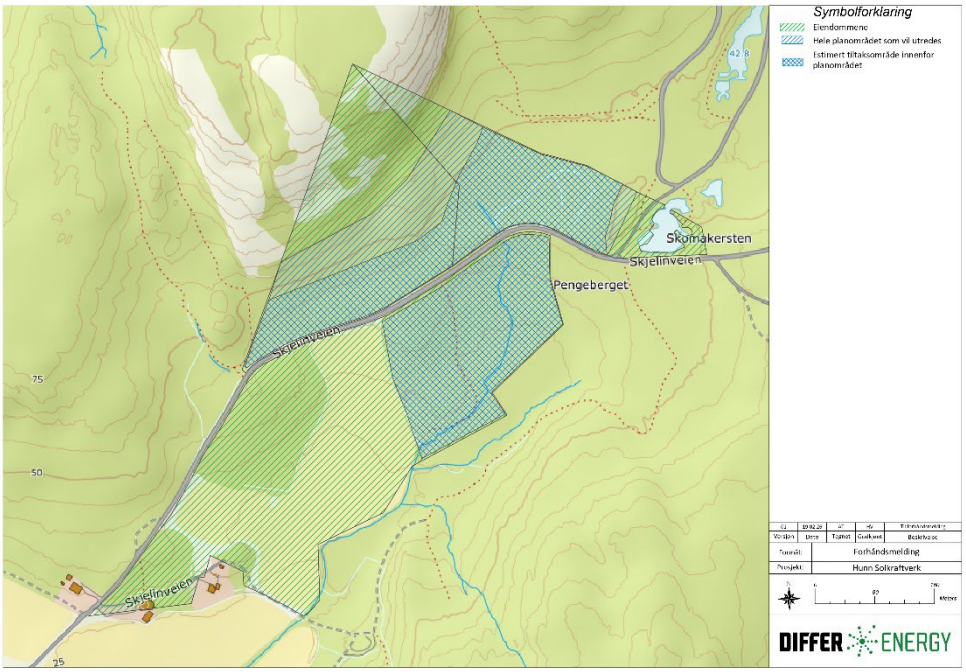
LNF-formålet i kommunen arealplan innebærer at arealet er satt av til landbruk, natur og friluftsliv, men det er ikke et verneformål. Ordinær skogsdrift inkludert flatehogst er tillatt på området, noe som over tid også vil

medføre store landskapsendringer sett opp mot dagens tilstand. Tiltaket vil være et fullt reversibelt tiltak på et område med relativt ung produksjonsskog, ikke en permanent nedbygging av et større skogsområde.

Gjennomført befaring av planområdet og de foreløpige vurderingene av planområdet har ikke identifisert naturtyper av særlig verdi, rødlistede arter eller andre registrerte naturverdier. De foreløpige vurderingene av alle fagtemaer som vil ytterligere utredes i henhold til NVE sin veileder i en senere konsekvensutreding, er tematisk beskrevet i kapittel 5 av denne meldingen.

Planområdet for tiltaket er delt inn i to delområder, ett nordlig og ett sørlig delområde, på hver sin side av Skjelinveien. Selv om planområdet som foreslås konsekvensutredet utgjør ca. 140 dekar, er det estimert at det endelige tiltaksområdet, altså det arealet som vil benyttes til selve solkraftinstallasjonen kun vil utgjøre totalt ca. 90 dekar.

Det er enkel adkomst til både det nordlige og sørlige delområdet direkte fra Skjelinveien.



Figur 2. Planområdet for tiltaket. Eiendommene er markert i lys grønn farge, planområdet er markert i blå farge med skrå linjer, estimert tiltaksområde innenfor planområdet er markert i blå farge med rutenett. (kart: Norgeskart.no/Glint Solar)

4.5 Alternative plasseringer og arealbruk

Tiltakshaver støtter opp under at solkraftanlegg og lignende tiltak bør lokaliseres der arealkonfliktene er lave, og at fulldyrka jord bør unngås. Dette har vært et styrende prinsipp i arbeidet med tiltaket.

Tiltakshaver har gjennomført en systematisk screening av alternative områder i Fredrikstad kommune, inkludert næringsarealer og andre «grå arealer», samt hatt dialog med kommunens administrasjon om mulige alternative lokasjoner. Denne gjennomgangen har ikke avdekket reelle alternative såkalte «grå arealer» eller andre områder med nettilknytning som kan erstatte nåværende forslag.

Hva angår solkraft på tak, er de fleste aktuelle takflater og næringsarealer ofte fragmenterte, har begrenset bæreevne eller vil først kunne benyttes til solkraftproduksjon i forbindelse med større vedlikeholds- og ombyggingsprosjekter av eksisterende takflater. Slike prosesser vil skje gradvis over tid og kan ikke alene dekke det dokumenterte behovet for ny kraftproduksjon i Fredrikstad regionen.

Tiltakshaver deler synet om at energipolitikken i Norge må se både på ulike teknologier (vannkraft, vind, sol, energieffektivisering) samt ulike arealtyper (tak, parkeringsareal, skog m.m.), og at naturhensyn og jordvern må vektlegges sterkt.

Tiltakshaver legger til grunn i sin foreløpige vurdering av planområdet for Hunn solkraftanlegg at:

- arealet består av ung produksjonsskog, ikke dyrket mark eller prioriterte naturtyper,
- det ligger gunstig til i forhold til eksisterende nett, noe som begrenser behovet for nye større nett-tiltak i regionen
- jordsmonnet vil forbli vegetasjonsdekket (eng/gras/blomstereng) og fortsatt fungere som karbonlager gjennom driftsperioden, og
- Hunn solkraftanlegg er et fullt reversibelt tiltak arealet som tilbakeføres til skogbruk etter driftsperioden

Samlet sett er det tiltakshaver oppfatning at ved riktig og skånsom utførelse og tilpasning til omkringliggende områder, så representerer Hunn solkraftanlegg en arealmessig skånsom lokalisering for et bakkemontert solkraftanlegg i Fredrikstad.

4.6 Teknisk nøkkelinformasjon

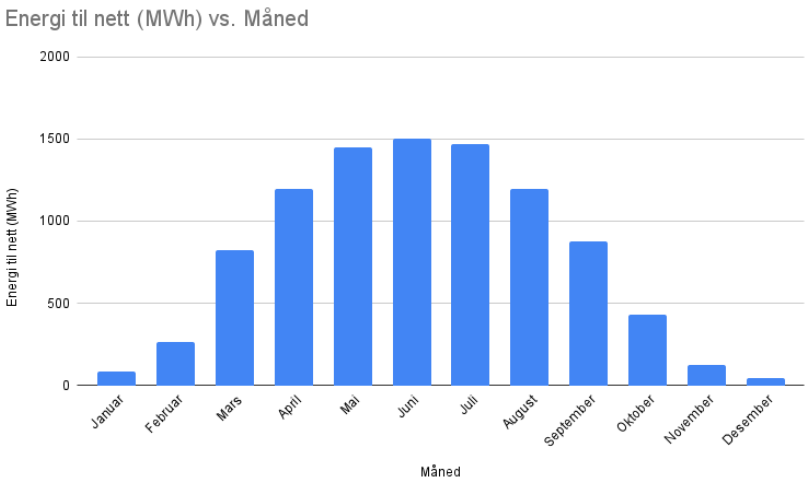
De tekniske parametere i foreløpig utforming av Hunn solkraftanlegg er oppsummert i Tabell 1 under.

Hunn Solkraftanlegg	
Installert effekt	Inntil 9,0 MWp
Ytelse i vekselrettere	Inntil 5,6 MW (inntil 16 stk. vekselrettere á 350 kVA). PF: 1.0
Ytelse og omsetning i transformator(er)	Inntil 6,6 MVA og 11/0,8 kV
Forventet årlig kraftproduksjon	Ca. 9.5 GWh
Samlet arealbeslag for solkraftanlegget	Det forventes et totalt tiltaksområde på ca. 90 dekar. Dette inkluderer hogstsonen og vegetasjonsskjermen rundt anlegget som vil være ca. 6 meter bred totalt.
Lengde på ledning for nettilknytning	Ca. 1,7 km lengde. Norgesnett AS vil være ansvarlig for denne.
Lengde på adkomstvei	Umiddelbar ankomst fra Skjelinveien til begge delområder.

4.7 Estimert energiproduksjon

Energiproduksjonen fra solkraftanlegget er i simuleringsprogrammet PVsyst beregnet til en spesifikk ytelse på ca. 1045 kWh/kWp, som totalt gir en kraftproduksjon første år på ca. 9.5 GWh.

Estimert årsproduksjon måned for måned første år er vist i figur 3 nedenfor.

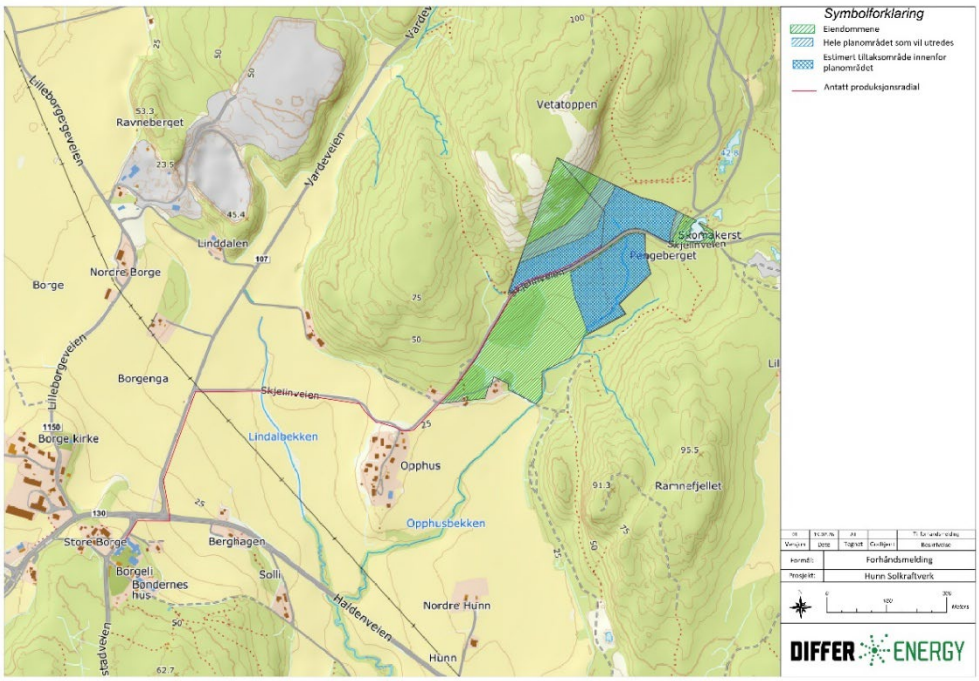


Figur 3. Produksjonsprofil

4.8 Nettilknytning

Differ Energy har etablert god dialog med Norgesnett som er områdekonsesjonær, og det er bekreftet 7,5MWac nettkapasitet for tilknytning av solkraftanlegget ved en eksisterende tilkoblingsstasjon ved Borge skole. Det er inngått en utviklingsavtale med Norgesnett for videre avklaring og detaljprosjektering av nettilknytningen.

Mulig trase for produksjonsradialen er en jordkabel langs Skjelinveien og frem til Borge Skole som vist i Figur 4 under.

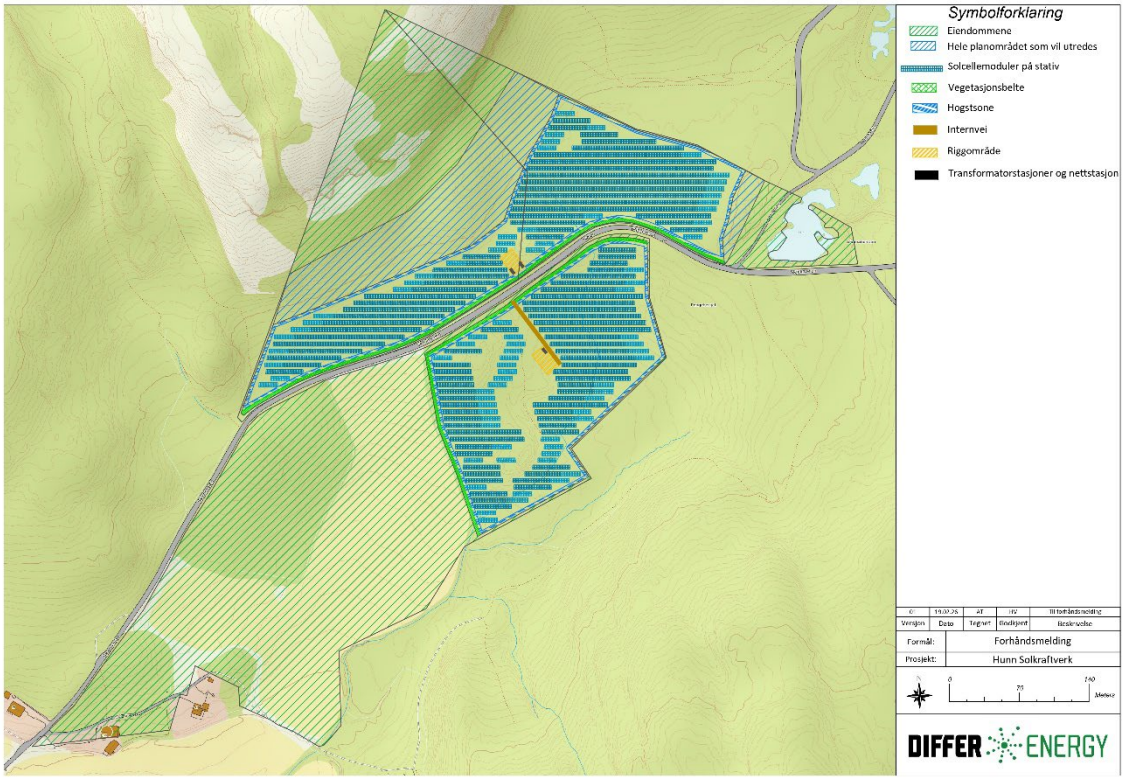


Figur 4. Mulig trase for produksjonsradial (vist i rød linje) til Borge skole (kart: Norgeskart.no/Glint solar)

4.9 Solkraftanleggets utforming og plassering på planområdet

Solkraftanleggets foreløpige utforming og plassering av teknisk utstyr og komponenter ses i Figur 5 under, etterfulgt av en beskrivelse av solkraftverkets mest sentrale komponenter.

Det vil kunne bli gjort endringer i teknisk design og utforming av solkraftanlegget basert på eventuelle betraktninger fra den foreslåtte konsekvensutredningen og mottatte høringsinnspill som følge av denne forhåndsmeldingen.



Figur 5. Foreløpig teknisk utforming av Hunn solkraftanlegg

4.9.1 Ingen permanent inngjerding av anlegget

Anlegget planlegges uten inngjerding. Ved å unngå inngjerding av tiltaket vil barrierevirkninger reduseres og hensyn til allmenn ferdsel, vilttrekk og landskapsøkologi på området vil ivaretas. Samtidig vil sikkerhet for både mennesker og dyr ivaretas ved at spenningssatte komponenter plassers i egne bygg/skap, som holdes fysisk avlåst i tråd med gjeldende sikkerhetskrav.

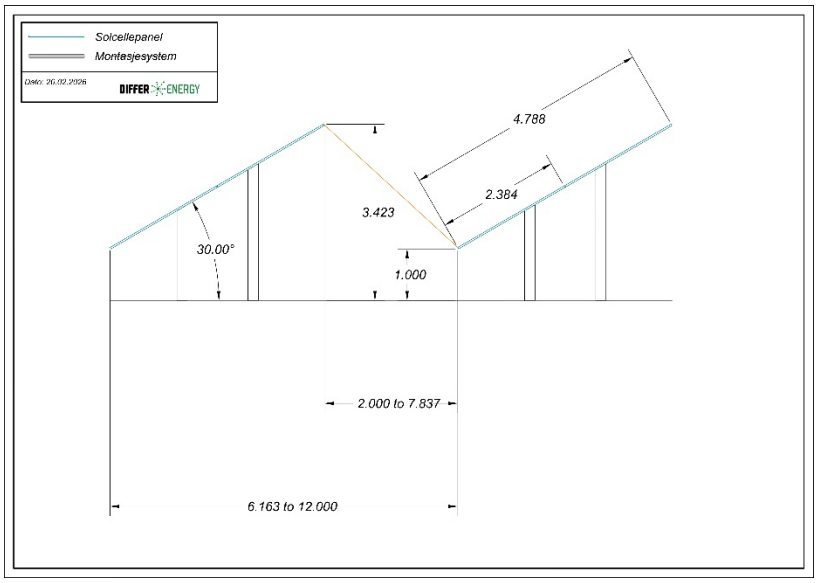
Erfaring fra blant annet Buer solkraftanlegg i Sarpsborg kommune, som ikke er inngjerdet, kan dokumentere gjennom anleggets installerte viltkameraer, at elg, hjort og rådyr i stor grad benytter anleggets område som beite- og oppholdsområde selv når anlegget er i drift.

4.9.2 Solcellemoduler og montasjesystem

Tiltaket vil bestå av solcellemoduler i fast montasjevinkel på ca. 30 grader, montert på rader med sørlig orientering, som vil fundamenteres til bakken med peler.

Solcellemodulene vil monteres på rader med to stående moduler over hverandre i en såkalt 2-portrett formasjon. Fremkanten av solcellemodulene vil være ca. 0,8 meter over bakkenivå, mens bakkanten av modulene vil være ca. 4 meter over bakkenivå, litt avhengig av de naturlige terrengvariasjonene på området.

Avstanden mellom radene med solcellemoduler vil være ca. 6-8 meter målt fra fremkanten av en rad til fremkanten av neste rad, og ca. 2-5 meter målt fra bakkant av en rad til fremkanten av neste rad. En illustrasjon av solcellemodulkonfigurasjonen og radavstanden kan ses i Figur 6 under.



Figur 6. Solcellemodul installasjon i 2P - konfigurasjon

4.9.3 Vekselrettere, kabling og transformatorstasjoner

Solcellemodulene vil kobles sammen med DC-kabler i strenger som i hovedsak festes på undersiden av montasjesystemet frem til en vekselretter. En vekselretter er en relativt liten elektrisk komponent som også vil monteres på undersiden av montasjesystemet. Foreløpig utforming av solkraftanlegget inkluderer inntil 16 stk. vekselrettere som vil plasseres distribuert ut i anlegget.

Foreliggende design inkluderer to stk.-transformatorstasjoner med mål 6 x 2.5 m, en på hvert delområde. Transformatorstasjonene vil plasseres sentralt i anlegget for å redusere elektrisk tap internt i kraftverket. Det vil legges AC kabler i kabelgrøfter fra vekselretterne og til transformatorstasjonen, samt én AC kabel under Skjelinveien som vil koble anleggets sørlige og nordlige delområde sammen.

I tilknytning til transformatorstasjonen på det nordlige delområdet vil det også etableres en mindre nettstasjon som vil tilknyttes produksjonsradialen som vil anlegges av Norgesnett for selve nettilknytningen.

4.9.4 Adkomstvei og internvei

Tiltaket vil ha enkel adkomst direkte fra Skjelinveien som vil benyttes både i bygge- og driftsfasen av anlegget. Normalt sett er transportbehovet til et solkraftanlegg i driftsperioden svært begrenset, mens det i

byggeperioden på ca. 6 måneder, vil være noe økt aktivitet knyttet til leveranse av teknisk utstyr og komponenter.

Det legges ikke opp til andre internveier inne på anlegget enn frem til transformatorstasjonene, ettersom det vil være mulig å nå alle andre tekniske installasjoner i anlegget med ATV eller lignende kjøretøy ved å benytte mellomrommet på ca. 2 - 5 meter mellom radene med solcellemoduler/montasjesystemer.

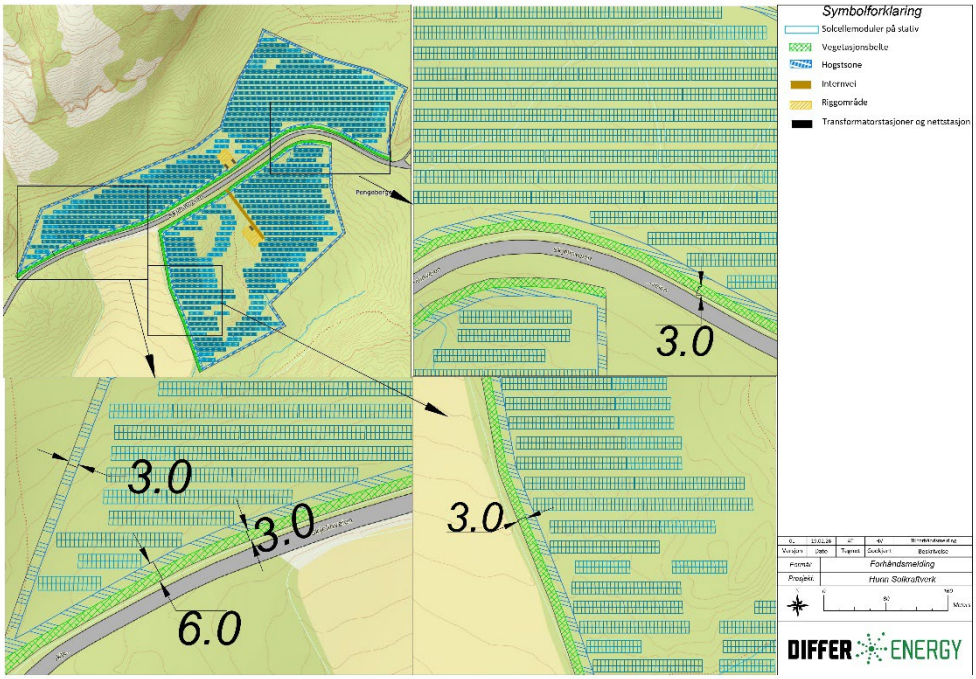
4.9.5 Riggområde / lagringsområde / parkering

Både på nordlig og sørlig delområde vil det etableres et midlertidig riggområde med alle nødvendige fasiliteter for byggeperioden som blant annet kontorbrakke, garderobe, toalettfasiliteter, plass til lagring av teknisk utstyr og komponenter, samt plass til parkering og omlasting. Riggområdene vil samlet sett være på ca. 2 dekar.

I driftsperioden vil Skjelinveien og eksisterende parkeringsmuligheter ved denne benyttes ved behov for sporadisk inspeksjon eller enkel feilretting av anlegget.

4.9.6 Vegetasjonsskjerm og hogstsone rundt anlegget

Det legges opp til en betydelig skjerming av anlegget fra nærområdet ved å etablere eller ivareta eksisterende vegetasjonsbelter rundt anlegget. Dette vil betraktelig redusere visuell påvirkning av områdene rundt. De planlagte vegetasjonsskjermene er vist i figur 7 under.



Figur 7: Oversiktskart med minimum avstandsmål.

Langs det østlige jordbrukslandskapet på delområde sør, og på begge delområdene langs Skjelinveien vil det bevares og/eller etableres en vegetasjonsskjerm på ca. 3 meter bredde, hvor stedlig tett vegetasjon vil vokse frem etter byggeperioden. Denne vegetasjonen vil holdes til maksimalt ca. 2 meter høyde for å unngå

skyggeeffekt mot panelene som vil bli liggende i bakkant av denne vegestasjonsskjermen. Den stedlig tette vegetasjonen, sammen med eksisterende terrengformasjoner på området vil effektivt skjerme parken mot innsyn alle nærliggende områder.

I tillegg legges det opp til en hogstsone på ca. 3 meter bredde fra innsiden av vegetasjonsskjermen og frem til solcellemodulene, for å redusere skyggeeffekter og samtidig begrense risiko knyttet til trefall mot anlegget.

Samlet innebærer dette at både nordlig og sørlig delområde av tiltaket får en robust skjerming mot nærliggende bebyggelse og turområder, der vegetasjonsskjermen tar hovedrollen som visuell avbøting, mens hogstsonen bidrar til driftsmessig sikkerhet og reduserte skygge-/vedlikehold utfordringer. Tiltakshaver er samtidig innstilt på å vurdere supplerende skjermingstiltak, for eksempel ytterligere beplantning, dersom det i høringsprosessen av meldingen eller gjennom foreslåtte konsekvensutredning viser seg behov for dette.

4.10 Forventede behov for terrenginngrep for å bygge solkraftanlegget

Dette delkapitlet gir en foreløpig, men forventet beskrivelse av strengt nødvendige terrenginngrep for å kunne bygge solkraftanlegget.

4.10.1 Hogst og rydding av tiltaksområdet

Tiltaksområdet består i hovedsak av gran- og bjørkeskog i hogstklasse 3, med anslått alder på ca. 40 år. Hogst av selve tiltaksområdet som anslås til ca. 90 dekar vil bli gjennomført før byggestart. Gjenstående stubber fra hogsten vil freses opp og resterende busker, krattskog og store steiner vil bli fjernet.

Hogst og rydding av tiltaksområdet vil gjennomføres så skånsomt som mulig for å unngå dype spor i terrenget og for å kunne bevare det eksisterende toppjordlaget med nåværende artssammensetning og tilstand.

4.10.2 Terrengtilpasning/planering på tiltaksområdet

Generelt vil solkraftanlegget etableres slik at det følger terrengets naturlig formasjoner, og det antas at det ikke vil være behov for omfattende planering og «utflating av tiltaksområdet». Området er i hovedsak jevnt og flatt, med en svak helning mot sør.

Tiltaket legger til grunn en **«stedvis utjevning (skånsom terrengtilpasning**)» for nødvendig terrengtilpasning på området. Det betyr at tiltaket vil bli gjennomført med en skånsom tilnærming, der stedvis utjevning (kutting/fylling) kombineres med stubbefresing og fundamenteringsarbeider (forboring/skruing) som i stor grad kan utføres med samme type gravemaskin og metode.

Store steiner på overflaten vil fjernes, og stubber fjernes med stubbefres eller med gravemaskin. Deretter vil det gjennomføres en «stedvis utjevning» av terrenget der lokale dumper vil fylles med masse fra lokale topper som fjernes. Dermed vil det benyttes stedlige masser, og eventuelle overskuddsmasser vil planeres ut lokalt. Denne metoden vil føre til at frøbanken bevares, og at store deler av torv og rotsystemer forblir intakt. Dermed vil forholdene ligge godt til rette for rask revegetering med stedlig vegetasjon.

Kriteriet for om et sted må «stedvis utjevning» er:

a) fremkommelighet på området for anleggsmaskiner og personell
b) om maks/min avstand fra bakkenivå til solcellemodulene er tilstrekkelig
c) oppnå maks/minimum krav til lengden på pelen som festes til bakken og bærer montasjesystemet til solcellemodulene

Vurderinger rundt behov for «stedvis utjevning» vil gjøres av tiltakshaver sammen med entreprenør i hovedsak som del av en eventuell konsesjonssøknad (etter gjennomført konsekvensutredning), og i anleggsfasen etter at trær og busker er fjernet. Man vil da ha eksakt og detaljert topografi for ytterligere å kunne minimere behovet for terrenginngrep.

Det er viktig å påpeke at radene med solcellemoduler, forankringen av montasjesystemet til bakken og avstand mellom radene med moduler enkelt kan justeres også under selve byggeperioden, nettopp for å hensynta ukjente lokale forhold på nåværende tidspunkt. Det er viktig å påpeke at solkraftanlegg er enkle installasjoner som er fleksible og enkle å tilpasse nærliggende terreng/omgivelser.

Gjennomføringsmetoden på de lokale områdene hvor det vil bli gjort såkalt «stedvis tilpasning» (fylling/kutting) er:

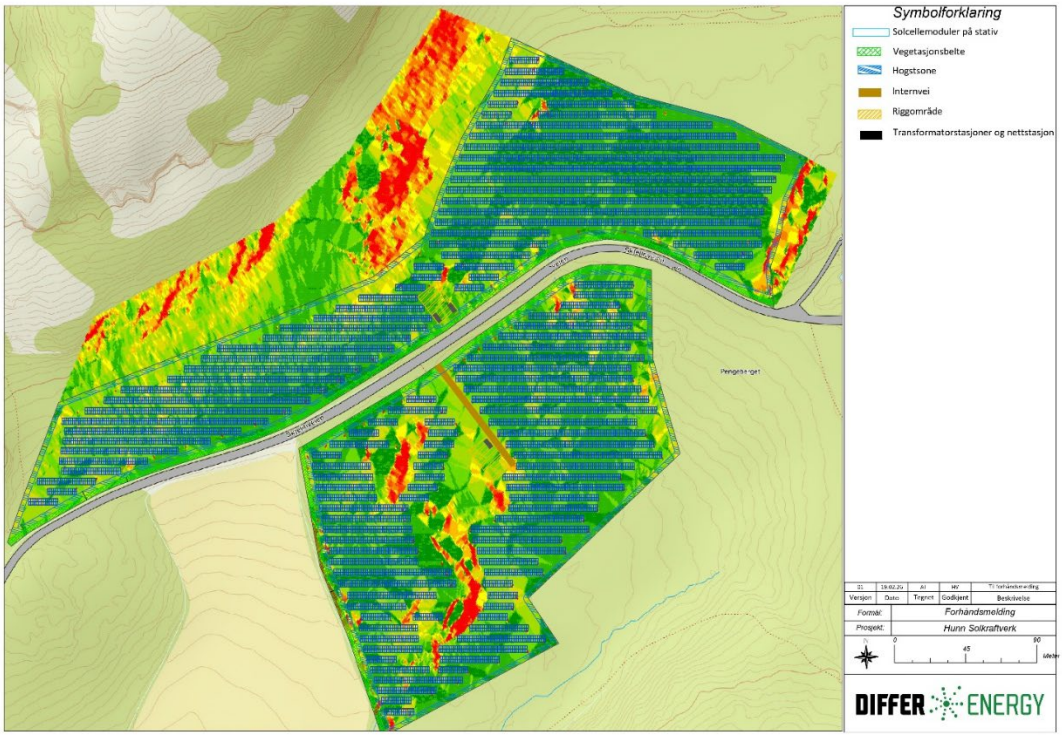
1) først å fjerne topplaget fra nødvendig område,
2) fylle/kutte det aktuelle området,
3) for så å legge tilbake topplaget.

Det regnes med mellomlagring av toppjord og løsmasser i umiddelbar nærhet til området som det graves på (innenfor gravemaskinens rekkevidde), da dette kun skal gjøres stedvis og ved anleggelse av kabelgrøfter.

For de områdene med stein i grunnen, vil samtlige pelehull til bakken forberedes med hulltaking og fylling med grus før selve montasjesystemet monteres og pelen eller skruen føres ned i bakken. Hulltakingen vil gjøres ved boring eller med hydraulisk hammer.

Det er allerede tatt høyde for enkelte stedvise koller med stein i dagen innenfor det sørlige delområdet, og det vil ikke plasseres solcellemoduler på disse. Kollene vil unngås både for å unngå større terrenginngrep, samt for å unngå at noen rader med solcellemoduler blir liggende høyere enn andre og dermed kunne være mer sjenerende i landskapet.

En illustrasjon av hvordan det planlagte tiltaket hensyntar de stedvise kollene og unngår installasjon på disse er vist i figur 8 under.



Figur 8: Figuren viser at de områdene som er mest kuppert blir utelatt.

4.10.3 Fundamentering og forankringsmetodikk

Hvilken forankringsmetodikk til bakken som vil benyttes for montasjesystemet til solcellemodulene vil avklares ved grundige geotekniske analyser i en senere prosjektfase. I hovedsak er det fem forskjellige forankringsmetoder for montasjesystem med fast montasjevinkel på denne type areal. De forskjellige metodene er illustrert i figur 9 under.

Basert på foreløpige vurderinger av grunnforholdene ved Hunn, er det nærliggende å anta at *alternativ 5: Forboring og peling* vil velges, ettersom det antas være en del stein i grunnen.

Figur 9. Ulike forankringsmetoder for montasjesystemet til bakken

4.11 Sambruk av arealet til solkraftanlegget i driftsperioden

Hele tiltaksområdet på ca. 90 dekar vil, både under solcellemodulene og mellom radene med solcellemoduler, revegeteres med stedlig vegetasjon eller ved etablering av eng/blomstereng med artsrik, pollinatorvennlig vegetasjon og begrenset gjødsling etter anleggsperioden.

Dette vil gi et stabilt vegetasjonsdekke over hele arealet, gi høy karbonlagring i jordsmonnet og styrke økosystemtjenester som pollinering. Relatert forskning viser at eng utgjør et betydelig karbonlager i jord, og at dette i flere områder kan være tilsvarende det som finnes i skogsjord, blant annet fordi eng har et tett rotsystem som bidrar til oppbygging av organisk materiale og jordstruktur.[1] Videre peker Miljødirektoratet samtidig på at tilplanting av eng kan gi potensial for tap av jordkarbon, som understøtter at eng/grasdekke kan være gunstig for jordkarbon i prosjektperioden.[2] En norsk studie finner også at tilplanting av beite med gran ikke ga høyere jordkarbonlager i øvre jordlag etter 50 år.[3] På denne bakgrunn legger tiltakshaver til grunn at et stabilt eng-/grasdekke i driftsperioden vil bidra til å opprettholde jordsmonn, og i enkelte tilfeller gi gunstig utvikling av jordas organiske innhold – forutsatt riktig skjøtsel.

Det vurderes også å tilrettelegge for samdrift med beitedyr innenfor tiltaksområdet i driftsfasen, som alternativ til mekanisk skjøtsel. Ved aktuell løsning vil anlegget prosjekteres og driftes slik at det kan gjennomføres trygg beiting (bl.a. valg av vegetasjon, begrenset bruk av plantevernmidler, og hensyn til dyrevelferd og driftssikkerhet). Praktisk gjennomføring og omfang avklares i dialog med grunneier og eventuell lokal beitebruker, og vurderes nærmere i en eventuell konsesjonssøknad for tiltaket.

4.12 Tilbakeføring og reversibilitet etter driftsperioden

Tiltakshaver presiserer at solkraftanlegget er et fullstendig reversibelt tiltak. Montasjesystemene med solcellepaneler vil festes til bakken med pæler eller jordskruer uten bruk av permanente betongfundamenter, og vil enkelt kunne fjernes etter driftsperioden. Kabler vil legges i kabelgrøfter og traséene dokumenteres slik at de kan tas opp igjen, og anlagt fundament til transformatorstasjonene vil enkelt kunne fjernes ved avvikling. Tiltakshaver legger med andre ord til rette for full tilbakeføring av arealet etter endt konsesjonsperiode, noe som også følger av NVE sine konsesjonsvilkår og den privatrettslige avtalen med grunneier.

Etter driftsperioden vil anlegget demonteres og alle anleggsdeler og installasjoner vil fjernes i henhold til gjeldene krav fra myndigheter. Solcellemodulene vil demonteres fra montasjesystemet som også vil skrus fra hverandre og fullstendig fjernes. Pelene fra montasjesystemet som er forankret til bakken vil trekkes opp, og fundamentet anlagt til transformatorstasjonen og eventuelt batterilagrinssystemet vil fjernes. Kabler og trekkerør vil fjernes i sin helhet.

Etter oppryddingen kan området beplantes med ny skog, alternativt kan området klargjøres for nydyrking hvis dette er ønskelig. Tilbakeføring av området er også regulert i leieavtalen med grunneier.

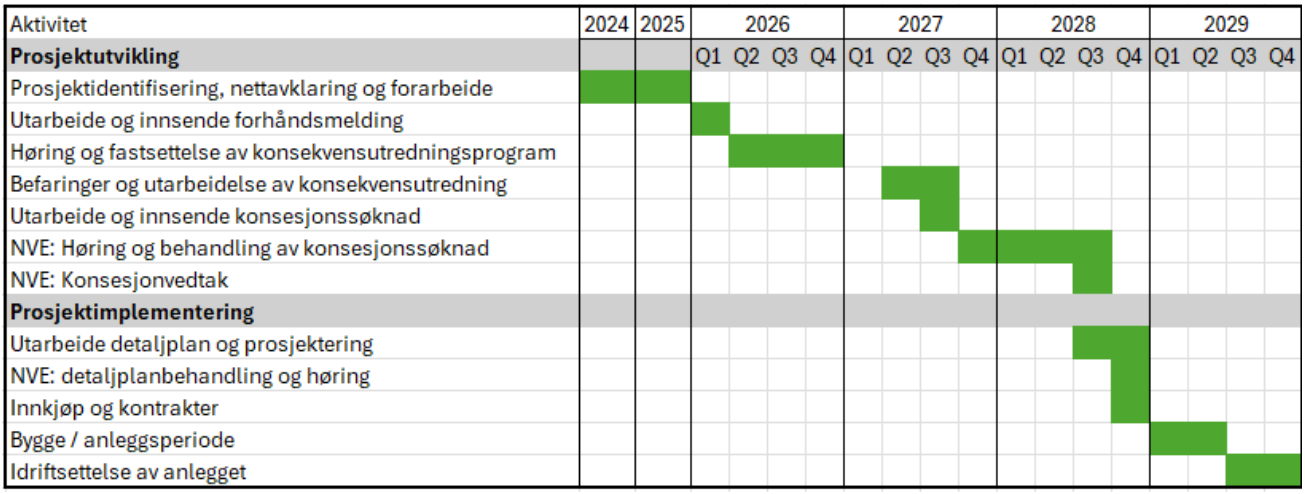
Samtlige deler og utstyr fra anlegget vil søkes gjenbrukt. Erfaring tilsier at solcellemoduler i Norge degraderes mindre og saktere enn det modulprodusentene legger til grunn. Solcellemodulene i anlegget vil derfor kunne ha en andrehåndsverdi ved utløpet av forespurte driftsperiode på 30 år. Montasjesystemet består hovedsakelig av stål som også vil ha en betydelig materialverdi.

Alt utstyr som ikke kan gjenbrukes vil kildesorteres og avhendes i henhold til gjeldende krav og regler.

4.13 Fremdriftsplan for tiltaket

Det antas at endelig utredningsprogram fra NVE foreligger etter høring i løpet av høsten 2026.

Overordnet fremdriftsplan for tiltaket er vist i Figur 10 under.



Figur 10. Fremdriftsplan utvikling av solkraftverket

5 Mulige virkninger for miljø og samfunn av tiltaket

Dette kapitlet gir en foreløpig gjennomgang av mulige virkninger og konsekvenser for miljø og samfunn ved etablering av et solkraftanlegg på Hunn, sett opp mot NVEs veileder for konsekvensutredning av solkraftanlegg.

Det presiseres at gjennomgangen er basert på en overordnet og foreløpig kunnskap om planområdet, og opplysningene er samlet inn via ulike offentlige databaser, informasjon fra planer, karttjenester og annen tilgjengelig informasjon, i tillegg til en områdebefaring gjennomført av Norconsult høsten 2024.

Etterfølgende delkapitler vil alle bli ytterligere og langt mer detaljert utredet i den foreslåtte konsekvensutredning for tiltaket. Endelig utredningsprogram og alle temaer som vil utredes vil endelig fastsettes av NVE etter at de har mottatt og hensyntatt eventuelle høringsinnspill til denne meldingen.

5.1 Landskap

Planområdet ligger i et skogsområde i en mindre dal mellom Vetatoppen i nordvest og Ramnefjellet i sør. Det er lite bebyggelse i nærheten, og tiltaket vil derfor være lite synlig for omgivelsene. Terrengutformingen i kombinasjon med nærliggende skog vil i stor grad skjule tiltaket fra bebyggelse. Det legges i tillegg opp til å bevare og/eller etablere en vegetasjonsskjerm av stedlig vegetasjon mot Skjelinveien på inntil 2 meter høyde, som i stor grad vil hindre innsyn fra Skjelinveien til både nordlig og sørlig delområde av solkraftanlegget.

Vetatoppen er et mye brukt friluftsområde med blant annet et utsiktstårn på toppen. Fra utsiktstårnet vil det trolig bli lite innsyn, men det kan være at et mindre område av anleggets østlige deler vil bli noe synlig. Resten av anlegget vil bli liggende utenfor synsvinkel fra utsiktstårnet. Det antas dog at helt frempå kanten av selve Vetatoppen mot sørøst hvor det er mye fjell i dagen og stedvis lite vegetasjon, at tiltaket kan bli noe synlig mellom trærne.

Sør for planområdet ligger Hunnfeltet som er fylkets største og mest kjente gravfelt. Dette regnes som et verdifullt kulturlandskap, men dette berøres ikke av tiltaket og det antas at anlegget vil bli lite synlig fra kulturlandskapet.

5.2 Kulturminner

Det er ingen kjente automatisk fredete eller nyere tids kulturminner innenfor planområdet, men de helt vestlige delene av det planlagte anlegget kommer innenfor yttergrensene for «Oldtidsveien» - et definert kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse. Dette gir ingen formell vernestatus, men gir signaler om at kulturminnehensyn blir viktig å ivareta ved en eventuell utbygging og fremhever viktigheten av den planlagte vegetasjonsskjermen rundt anlegget som i stor grad vil hindre innsyn.

Rett øst og nord for planområdet ligger det flere gravhauger og gravrøyser, som alle ligger forholdsvis skjermet og med noe, men antatt lite innsyn mot det eventuelle anlegget. Den visuelle synligheten vil uansett bli behørig utredet og søkt ivaretatt med vegetasjonsskjermer rundt anlegget.

Det legges opp til en full konsekvensutredning av planområdet hvor Østfold Fylkeskommune vil kontaktes for å avklare behov for arkeologiske registreringer i henhold til undersøkelsesplikten § 9 i kulturminneloven.

5.3 Friluftsliv

Deler av planområdet ligger innenfor et område kartlagt som svært viktig friluftsområde der området rundt Vetatoppen har mye friluftsaktivitet.

Selv om det ikke fremgår at det finnes aktivt benyttede stier inne på planområdet, er det visse tegn til at skogen i sin helhet brukes til diverse friluftsformål. Arealbeslaget til solparken vil kunne minske helheten av skogsområdet og mulig skape noen kanteffekter på markerte stier selv om de ikke blir direkte berørt.

Tiltakshaver erkjenner at området i nærheten av det planlagte solkraftanlegget er flittig brukt, hvor Vetatoppen består av utsiktstårn, grillplasser, gapahuker, benker og andre fasiliteter. Området er også brukt til buldring og Fredrikstad klatreklubb har laget fører for området. Det foregår også ridning i nær tilknytning til området.

Selv om det vurderes at terrengets utforming, plasseringen av anlegget og vegetasjonsskjermer vil gjøre anlegget svært lite synlig vil tiltakshaver ved videreføring av prosjektet gå i dialog med alle interessegrupper for å sikre minst mulig påvirkning, eller alle helst fullstendig unngå påvirkning på dagens friluftslivsaktiviteter.

Det kan også være mulig å begrense størrelsen på anlegget for å hensynta innspill som måtte komme i tilknytning til temaet friluftsliv i forbindelse med høringen av denne meldingen og den foreslåtte konsekvensutredningen.

5.4 Støy

Det ligger ingen bebyggelse i umiddelbar nærhet som vil påvirkes av den minimale støy det vil være fra et solkraftanlegg i drift.

Som for andre utbyggingsprosjekter med noe terrenginngrep, inkludert fjerning av eksisterende vegetasjon og mekanisk montasje av utstyr, vil det i anleggsfasen kunne være noe støy. Støyen vil være i en begrenset anleggsperiode estimert til 4-6 måneder.

Transport av utstyr til området vil utgjøre i størrelsesorden ca. 40 containere med solcellepaneler og montasjesystem som vil skje over en periode på 2-4 måneder. Under byggeperioden vil det være noe trafikk av personell og mindre maskiner til og fra området, men samlet sett vil transporttrykket være begrenset.

5.5 Lysrefleksjon

Solkraftverket vil legges godt inn i terrenget og vil knapt være synlig for nærliggende bebyggelse. Avstand til nærliggende flyplasser eksempelvis på Rygge er i overkant av 20 km.

5.6 Folkehelse

Folkehelse kan påvirkes av solkraftverket dersom det båndlegger eller påvirker områder som er mye brukt til friluftsliv og aktiviteter som kan ha positiv betydning for brukerne. Folkehelse vil bli vurdert i et totalitetsperspektiv med særlig fokus på fagtemaet friluftsliv.

5.7 Naturmiljø

Det ble ikke funnet verdifulle naturtyper på planområdet under befaringen i september 2024. Området består hovedsakelig av gran- og bjørkeskog i hogstklasse 3, med noe litt eldre skog enkelte steder. Planområdet er ikke tidligere kartlagt etter Miljødirektoratets instruks for kartlegging av naturtyper etter NiN.

Berggrunnen består av granitt, en hard, sur bergart som normalt gir opphav til en fattig flora av karplanter.

I konsekvensutredningen vil en gå grundigere igjennom naturmangfold inkludert underkategorier i henhold til gjeldende NVE veileder for konsekvensutredning av solkraftverk.

5.8 Vegetasjon (arter og økologisk mangfold)

Av rødlistede arter er det registrert smalblåmose (EN-sterkt truet) nord på eiendommen, forekommende i et belte nordover i søkket øst for Vetatoppen. Dette ble også antatt observert under befaringen. Det finnes ingen andre kjente forekomster av rødlistede arter av karplanter, moser, sopp eller lav i tiltaksområdet.

Tiltakshaver har i foreløpig utforming av anlegget hensyntatt forekomsten av smalblåmose og tiltaksområdet er derfor lagt utenfor de registrerte områdene hvor denne er blitt registrert. Dette vil ytterligere kartlegges og omtales i den foreslåtte konsekvensutredningen.

5.9 Dyreliv

Det er registrert en hekkelokalitet for hønsehauk i relevant nærhet til planområdet. Hønsehauken hekker i eldre barskog, og det vurderes derfor ikke som sannsynlig at hønsehauk hekker i selve planområdet. Behovet for støydempende tiltak og restriksjoner rundt anleggsvirksomhet i hekketiden må imidlertid vurderes.

Vandrefalk er også registrert hekkende i nærhet til området i nyere tid. Terrenget er likevel av en slik art at støy fra anleggsvirksomhet trolig ikke vil bli et problem for denne.

Planområdet er ikke oppgitt å ha noen spesielle funksjoner for vilt, men elg, rådyr og andre mindre pattedyr som rev, hare (NT) og grevling bruker nok området. Skogsfugl kan nok også forekomme.

5.10 Fremmede arter

Ut fra Artsdatabanken er det ikke registrert fremmede arter på planområdet. Det er imidlertid i områdene rundt/langs Skjelinveien registrert forekomster av fremmede uønskede arter som villvin, rødhyll, kanadagullris med flere. Nødvendig hensyn og tiltak for å hindre videre spredning under byggefasen vil bli gjort.

5.11 Geologisk mangfold

Ifølge NGUs database[i] for geologisk arve og geosteder er det ikke identifisert forekomst av geologisk arv/geosteder i planområdet.

5.12 Samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10

Foreliggende kunnskapsgrunnlag om naturmangfold i planområdet er ikke tilstrekkelig til å vurdere samlet belastning for naturmangfold. Samlet belastning vil bli grundig vurdert gjennom konsekvensutredningen.

5.13 Samfunnssikkerhet

Som del av eventuell konsesjonssøknad vil det utarbeides en Risiko og Sårbarhets analyse (ROS) av tiltaket.

5.14 Naturfare

NVEs kartløsninger for naturfare og aktsomhetsområder er gjennomgått.

Deler av planområdet ligger innenfor et aktsomhetsområde for marin leire og kvikkleireskred og vil derfor vurderes nærmere i den foreslåtte konsekvensutredningen. Likeledes er deler av planområdet markert som aktsomhetsområde for flom og vil også videre utredes.

5.15 Vassdrag

Utover Hunnbekken som ligger sør-vest for planområdet er det foreløpig ikke registrert større eller mindre vassdrag innenfor selve planområdet, men dette vil bli grundig utredet i foreslåtte konsekvensutredning.

5.16 Vann- og grunnforurensning

Det er ingen registrerte lokaliteter i Miljødirektoratets grunnforurensningsdatabase.

5.17 Klima

Solkraft gir et betydelig bidrag til utslippsreduksjoner ved at produksjonen av fornybar elektrisitet kan erstatte kraftproduksjon med høyere klimagassintensitet i kraftsystemet. Tiltakets samlede klimapåvirkning vurderes derfor primært gjennom et livsløpsperspektiv (produksjon og transport av komponenter, anleggsfase og arealendringer), mens driftsfasen i seg selv ikke medfører direkte klimagassutslipp.

Beregning av klimagassutslipp vil gjøres etter anerkjent metodikk og vil utredes i konsekvensutredningen.

Tiltakshaver vil uansett presisere i relasjon til klimagassutslipp at solkraftanlegget planlegges etablert uten permanente betongfundamenter, med pælede konstruksjoner, og hele tiltaket anses som fullt ut reversibelt. Tiltaksområdet vil være vegetasjonsdekket i driftsfasen gjennom revegetering med stedlig vegetasjon og/eller etablering av eng-/blomstereng.

Når skogen som står på området idag fjernes, er det først og fremst karbon knyttet til stående biomasse som endres i perioden arealet ikke er i skogproduksjon. Dette innebærer ikke nødvendigvis at jordkarbonlageret svekkes, ettersom karbon i jord påvirkes blant annet av vegetasjonsdekke, rotbiomasse, jordhåndtering og

skjøtsel.[3] [4] Fagkilder viser at stabile eng- og grasdekker kan gi betydelig karbonlagring i jord, og norske feltdata viser at omlegging fra beite/eng til plantet granskog i Norge ikke nødvendigvis gir økning i jordkarbonlager selv etter lang tid.[2] [3] På denne bakgrunn legger tiltakshaver til grunn at planlagt revegetering og et stabilt vegetasjonsdekke i driftsfasen, kombinert med skånsom håndtering av topplag og masser, kan bidra til å opprettholde, og i enkelte tilfeller øke, jordas innhold av organisk materiale og jordkarbon.[1] [3]

Når det gjelder den overordnede avveiingen mellom karbonhensyn og behovet for økt fornybar kraftproduksjon, viser tiltakshaver til at statlige planretningslinjer for klima og energi (SPR Klima) legger til grunn at planlegging og vedtak skal legge til rette for blant annet utbygging av fornybar energi.

Kort oppsummert planlegges dette tiltaket lokaliseres i ung produksjonsskog, inngrepene i naturen vil være begrensede og reversible, området vil holdes vegetasjonsdekket i driftsfasen, og anlegget vil levere ca. 9.5 GWh per år fornybar kraft som bidrag til nasjonale energi- og klimamål.

5.18 Landbruk

Deler av planområdet er i NIBIOs kartkilde Kilden[ii] klassifisert som dyrkbar jord, men det foreligger ingen konkrete planer fra grunneier om å omdisponere/nydyrke området per dags dato.

Tiltakshaver legger til grunn at bestemmelsene i jordloven §§ 9 og 12 ikke gjelder for tiltak med konsesjon etter energilovens § 3-1, men fagtemaet vil grundig utredes i foreslåtte konsekvensutredning.

5.19 Mineralressurser

Basert på NGUs kartlag over mineralressurser er det ingen registrerte metaller, industrimetaller eller naturstein i planområdet.

5.20 Lokalt og regionalt næringsliv

Tiltaket vil gi et godt bidrag til grunneiers gårdsdrift og bidra til et inntektsgrunnlag som vil være med til å sikre videre gårdsdrift. Grunneier vil også etter avtale kunne bistå med ettersyn og enklere vedlikehold på solkraftanlegget.

Lokale tjenesteleverandører og entreprenører vil fortrinnsvis bli benyttet for levering av tjenester både i bygge- og driftsfasen til solkraftanlegget forutsatt konkurransedyktige betingelser.

5.21 Annen infrastruktur

Det ligger ingen større veier eller andre kjente infrastrukturprosjekter i umiddelbar nærhet til planområdet.

Et planlagt nærings-/industriområde (Viken Park) ligger om lag 3 km fra planområdet. Fredrikstad bystyre sluttbehandlet områderegulering for Viken Park 12.12.2024, og Statsforvalteren opphevet kommunens vedtak 01.10.2025.

6 Forslag til utredningsprogram

Forslag til konsekvensutredningsprogram er basert på NVEs tematiske oppsett i sin veileder til konsekvensutredning for solkraftverk som vist i venstre kolonne i nedenstående tabell.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
## Fagtema 1: Landskap **Hvorfor** Solkraftverk kan innebære vesentlige landskapsinngrep selv om de kan være lite synlige på lang avstand. I en konsekvensutredning er det viktig å få klargjort det faktiske landskapsinngrepet og den faktiske synligheten til anlegget, slik at NVE og andre får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. **Tiltakshaver skal** • beskrive landskap og landskapsverdier i plan- og influensområdet, og vise dette på kart og billedillustrasjoner • vurdere tiltakets virkninger for landskap og landskapsverdier, herunder virkninger knyttet til planering og andre terrenginngrep • utarbeide fotorealistiske visualiseringer som gir et representativt inntrykk av tiltakets visuelle virkninger nært selve tiltaket og sett fra avstand (mellom 0-5 kilometer, avhengig av solkraftverkets størrelse og synlighet). De fotorealistiske visualiseringene skal illustrere selve tiltaket, herunder omformere, transformatorer, gjerder, batterier osv., og gi en god forståelse av de planlagte inngrepene. **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Klassifiseringen i NiN landskap skal brukes som referanse. Omfang av feltarbeid og faglig kvalifikasjonskrav for utreder skal beskrives. Visualiseringene skal utføres som fotomontasjer og/eller 3D-visualisering. Utreder skal velge ut representative fotostandpunkt, som nærliggende bebyggelse, ferdselsårer, friluftlivsområder, utkikkspunkt mm., der tiltaket kan bli synlig. Det bør innhentes forslag til fotostandpunkt fra kommunen, naboer og eventuelle relevante interesseorganisasjoner. Visuelle virkninger skal også vurderes for andre relevante temaer, som for eksempel kulturmiljø og friluftsliv.	Fagtema 1: Landskap Vil utredes i henhold til NVE veileder. Differ Energy legger opp til at det gjennomføres feltbefaring av personell med relevant fagkompetanse.

Fagtema 2: Kulturminner

Hvorfor
Solkraftverk kan påvirke kulturminner og kulturmiljøer. Det kan både være ved direkte inngrep, og gjennom visuelle virkninger som kan påvirke vår mulighet til å oppleve og forstå dem. Kulturminner og kulturmiljøer er en ikke-fornybar ressurs som må forvaltes med omhu til det beste for nåværende og kommende generasjoner.

Tiltakshaver skal

- beskrive kjente automatisk fredete, vedtaksfredete, nyere tids kulturminner og kulturmiljø i plan- og influensområdet og vise disse på kart
- vurdere kulturminnenes og kulturmiljøenes verdi, og utarbeide et verdikart
- vurdere potensial for funn av automatisk fredete kulturminner og vise dette på verdikartet
- vurdere direkte, indirekte og visuelle virkninger av tiltaket for kulturminner og kulturmiljø
- beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen
- avklare med kulturminnemyndighetene om det må gjennomføres § 9-undersøkelser, jf. kulturminneloven, som en del av konsekvensutredningen
- kort redegjøre for datagrunnlag og metoder som er benyttet for å vurdere virkningene av tiltaket. Usikkerheten i vurderingene skal drøftes.

Metode
Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Riksantikvarens veileder Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer (2015), kan benyttes så langt den passer.

Data som samles inn i forbindelse med utredningsarbeidet skal legges inn i relevante offentlige databaser/registre. Omfang av feltarbeid og faglig kvalifikasjonskrav for utreder skal beskrives.

Kulturmiljøforvaltningen skal kontaktes for vurdering av potensialet for funn av automatisk fredete kulturminner i plan- og influensområdet, informasjon om behov for befaringer og vurdering av om det mangler informasjon om viktige forhold.
Dersom det eksisterer relevante LIDAR-data for plan- og influensområdet, skal disse benyttes i utredningen.
I samiske områder må kravene over suppleres med utredning av samisk tro og tradisjon og samiske immaterielle kulturminner.

Fagtema 2: Kulturminner

Vil utredes i henhold til NVE veileder.

Differ Energy legger opp til at det gjennomføres feltbefaring av personell med relevant fagkompetanse.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 3: Friluftsliv **Hvorfor** Solkraftverk kan påvirke friluftsliv ved at anlegget kan beslaglegge områder som brukes til turgåing og jakt. I de fleste tilfeller vil det sannsynligvis være behov for å gjerde inn anleggene, og anleggene vil dermed kunne sperre av større arealer. **Tiltakshaver skal** • beskrive kartlagte friluftslivsområder i plan- og influensområdet og vise disse på kart • beskrive dagens bruk av plan- og influensområdet til friluftsliv, herunder jakt og fiske. Viktige turstier mm. skal vises på kart. Alternative friluftslivsområder med tilsvarende aktivitetsmuligheter skal kort omtales • vurdere tiltakets virkninger for friluftslivsområder • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen • kort redegjøre for datagrunnlag og metoder som er benyttet for å vurdere virkningene av tiltaket. Usikkerheten i vurderingene skal drøftes. **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren, og Miljødirektoratets veileder M98-2013: Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Eventuell ny verdisetting av friluftslivsområder skal bygge på eksisterende kommunal kartlegging. Manglende dekning skal så langt som mulig koordineres med kommunen. Lokale og regionale myndigheter og organisasjoner, samt personer med relevant lokalkunnskap, skal kontaktes.	Fagtema 3: Friluftsliv Vil utredes i henhold til NVE veileder. Differ Energy legger opp til at det gjennomføres feltbefaring av personell med relevant fagkompetanse.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 4: Støy **Hvorfor** Selv om det er få deler av et solkraftverk som lager særlig mye lyd, viser erfaringer fra andre solkraftverk at deler av anlegget kan gi støyvirkninger for naboer. I tillegg kan det være vesentlige støyvirkninger i anleggsperioden. **Tiltakshaver skal** • vurdere om støy fra anlegget kan påvirke støyfølsom bebyggelse i anleggs- og driftsfasen • utarbeide støysonekart for solkraftverket i henhold til retningslinjene og grenseverdiene for industristøy. Bygninger med beregnet støynivå over L_{den} 40 dB skal angis på kartet. Det skal oppgis støynivå og avstand til den aktuelle støykilden for alle bygninger med et støynivå på over L_{den} 40 dB • beregne eventuell vesentlig sumstøy fra flere støykilder • vurdere behovet for avbøtende tiltak og beskrive aktuelle tiltak. **Metode** Utredningen skal følge krav og veiledning i "Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging" (T-1442) og "Veileder om behandling av støy i arealplanlegging" (M-2061). Det skal redegjøres for metodebruk. Støysonekart skal utarbeides i henhold til beregningsmetoder i Miljødirektoratets veileder M-2061	Fagtema 4: Støy Solkraftverket, med dets komponenter på meldte spenningsnivå avgir noe hørbar støy fra bla. transformatorer og omformere, men bare tett på. - Solkraftverket ligger ikke i nærheten av boliger eller fritidsboliger som forventes å ha noen påvirkning fra solkraftverket. Det legges derfor ikke opp til å utarbeide støysonekart - Det gis en overordnet beskrivelse av støy fra solkraftverket - Støy fra anleggsfasen beskrives overordnet. Overordnede vurderinger av støy sees opp mot retningslinjer for behandling av støy i anleggsplanleggingen, T-1442.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 5: Lysrefleksjon **Hvorfor** Lysrefleksjon og blending fra solkraftverk kan være til sjenanse for naboer og brukere av omkringliggende friluftsområder eller utgjøre en sikkerhetsrisiko for annen aktivitet i nærområdet til solkraftverket. **Tiltakshaver skal** • vurdere virkninger av lysrefleksjon på tredje part, f.eks. med tanke på naboer, brukere av friluftsområder og landskapsverdier • vurdere om lysrefleksjon fra anlegget kan ha virkninger på sikkerhet i forhold til veitrafikk, luftfart, jernbane eller annen infrastruktur • vurdere behovet for avbøtende tiltak og beskrive aktuelle tiltak **Metode** Utredningen bør kartlegge og analysere potensielle områder som kan påvirkes av refleksjon, og eventuell varighet og virkninger for tredjepart. Der lysrefleksjon kan ha betydning for etablert infrastruktur, bør relevant veitrafikk-, luftfart- eller annen forvaltningsmyndighet kontaktes for vurderinger.	Fagtema 5: Lysrefleksjon Vil utredes i henhold til NVE veileder.
Fagtema 6: Folkehelse **Hvorfor** Solkraftverk kan tenkes å ha betydning for befolkningens helse dersom anleggene båndlegger områder brukt til friluftsliv og jakt, eller dersom anlegget for eksempel medfører virkninger som støy. Summen av flere påvirkningsfaktorer kan også påvirke et områdes attraktivitet og kvaliteten på nærmiljø mm. **Tiltakshaver skal** Gjøre en kort, samlet vurdering av virkningene for befolkningens helse, basert på de tematiske vurderingene. Samlede virkninger av tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller planlagte tiltak i influensområdet skal også vurderes. **Metode** Kommunen er folkehelsemyndighet, og tiltakshaver bør avklare med kommunen eventuelle behov for vurderinger av virkninger for folkehelse.	Fagtema 6: Folkehelse Det foreslås at fagtemaet tas ut av utredningsprogrammet da det i stor grad dekkes gjennom utredning av fagtemaene landskap, friluftsliv og støy.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 7: Naturtyper **Hvorfor** Et solkraftverk medfører inngrep som kan ha negative virkninger for naturtyper. For eksempel vil alle trær og busker i et solkraftverk måtte holdes ned, og solcellepanelene vil kaste skygge på bakken. Det kan også være aktuelt med bakkeplanering, hvor humus- og mineraljord må flyttes. Direkte inngrep i myr, og indirekte inngrep som påvirker vannivået, kan medføre at myras verdi blir vesentlig redusert. **Tiltakshaver skal** • gjennomføre kartlegging av naturtyper i planområdet og aktuelle traseer for adkomstvei • vurdere hvordan tiltaket kan påvirke naturtyper i planområdet og aktuelle traseer for adkomstvei. Virkningene for naturtyper av nasjonal eller vesentlig regional interesse skal spesielt vurderes, jf. innsigelsesrundskriv T-2/16 • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen. Dersom det finnes spesielle områder som bør ivaretas, skal dette fremgå av vurderingene • kort redegjøre for datagrunnlag og metoder som er benyttet for å vurdere virkningene av tiltaket. Usikkerheten i vurderingene skal drøftes. **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren.	Fagtema 7: Naturtyper Vil utredes i henhold til NVE veileder. Differ Energy legger opp til at området skal kartlegges i felt av personell med relevant kompetanse.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 8: Vegetasjon **Hvorfor** Et solkraftverk medfører inngrep som kan ha negative virkninger for rødlistede og forvaltningsprioriterte arter. **Tiltakshaver skal** • vurdere potensialet for funn av hittil ukjente forekomster av rødlistede og forvaltningsprioriterte arter i planområdet, jf. gjeldende norsk rødliste for arter • kartlegge arealer med høyt potensial for rødlistede og forvaltningsprioriterte arter, dersom disse kan bli vesentlig berørt av tiltaket • vurdere hvordan tiltaket kan påvirke truede, fredede og prioriterte arter av planter (inkludert moser), sopp og lav i planområdet, herunder tiltakets virkninger for økosystemene som er viktige økologiske funksjonsområder for disse artene • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen. Dersom det finnes spesielle lokaliteter som bør ivaretas , skal dette fremgå av vurderingene • kort redegjøre for datagrunnlag og metoder som er benyttet for å vurdere virkningene av tiltaket. Usikkerheten i vurderingene skal drøftes. **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Gjeldende norsk rødliste for arter og prioriterte arter i henhold til naturmangfoldloven § 23 skal benyttes.	Fagtema 8: Vegetasjon Vil utredes i henhold til NVE veileder. Differ Energy legger opp til at området skal kartlegges i felt av personell med relevant kompetanse.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 9: Dyreliv **Hvorfor** Solkraftverk kan ha virkinger for dyreliv i området. Arealer med solcellepaneler vil være lite egnet som leveområde for de fleste pattedyr og fuglearter. I tillegg til de direkte virkningene inne i planområdet, kan de indirekte virkingene være betydelige. Gjerder kan sperre trekkruter for hjortevilt, og våtmark og vannspeil kan miste sin verdi som rasteområde for trekkfugler. **Tiltakshaver skal** • beskrive eksisterende registreringer av kritisk truede, sterkt truede og sårbare arter, jf. gjeldende norsk rødliste for arter • utarbeide en oversikt over fuglearter i plan- og influensområdet som kan bli vesentlig berørt av tiltaket. I tillegg til rødlistede arter skal det fokuseres på prioriterte arter, ansvarsarter, jaktbare arter og arter som kan være sårbare for kollisjon med solkraftverk • beskrive områdets verdi som økologisk funksjonsområde for hjortevilt • vurdere potensialet for funn av hittil ukjente forekomster av rødlistede og forvaltningsprioriterte arter i plan- og influensområdet • vurdere om tiltaket kan påvirke rødlistede arter, ansvarsarter, jaktbare arter og arter som kan være sårbare for kollisjon med solkraftverk, herunder områdets verdi som økologisk funksjonsområde for slike arter • vurdere hvordan tiltaket kan påvirke hjortevilt • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen. Dersom det finnes spesielle lokaliteter som bør ivaretas, skal dette fremgå av vurderingene • kort redegjøre for datagrunnlag og metoder som er benyttet for å vurdere virkningene av tiltaket. Usikkerheten i vurderingene skal drøftes. **Metoder og gjennomføring** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Lokale og regionale myndigheter og organisasjoner, samt personer med relevant lokalkunnskap, skal kontaktes. Det skal foretas feltbefaring på hensiktsmessig tid av året med hensyn til for eksempel trekksesong, leik- og hekketider. Sensitive opplysninger skal merkes unntatt offentlighet og oversendes NVE som et eget dokument.	Fagtema 9: Dyreliv Vil utredes i henhold til NVE veileder. Differ Energy legger opp til at området skal kartlegges i felt av personell med relevant kompetanse.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 10: Fremmede arter og planteskadegjørere **Hvorfor** Aktiviteter knyttet til både bygging og drift av solkraftverk kan medføre spredning av fremmede skadelige arter. Fremmede arter kan skade naturen på flere måter. **Tiltakshaver skal** • utarbeide en oversikt over fremmede arter i kategoriene SE og HI etter gjeldende fremmedartliste • beskrive risiko for at bygging av anlegget kan medføre spredning av fremmede arter • vurdere behovet for avbøtende tiltak som hindrer spredning av fremmede arter i anleggs- og driftsfasen **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Se også rapport om Håndtering av løsmasser med fremmede skadelige plantearter og forsvarlig kompostering av planteavfall med fremmede skadelige plantearter.	Fagtema 10: Fremmede arter Vil utredes i henhold til NVE veileder.
Fagtema 11: Geologisk mangfold **Hvorfor** Et solkraftverk båndlegger areal som kan ha en geologisk verdi (jf. naturmangfoldloven §§ 1 og 3). Variasjonene i berggrunn, mineraler, løsmasser og landformer, og prosessene som skaper dem, omtales som *geologisk mangfold*. Den delen av mangfoldet som viser oss geologiske fenomener, prosesser eller ressurser, omtales som *geologisk arv*. Den er viktig for opplevelse, læring og for forskning. **Tiltakshaver skal** • identifisere og beskrive områder som er definert som geologisk arv • se kalkrike områder i sammenheng med naturtyper og vegetasjon, se punkt 6 og 7 • vurdere tiltakets virkninger for slike områder • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og driftsfasen **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Utredningen skal benytte NGUS database over geologisk arv.	Fagtema 11: Geologisk mangfold Vil utredes i henhold til NVE veileder.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
## Fagtema 12: Samlet belastning, jf. naturmangfoldloven §10 **Hvorfor** Naturmangfoldloven § 10 sier at "*En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for*". Formålet er å hindre at tilstanden eller utbredelsen av et økosystem blir uforsvarlig svekket gjennom en serie inngrep eller aktiviteter. Her kan du lese mer om begrepene "samlet belastning" og "sumvirkninger". **Tiltakshaver skal** • vurdere i hvilken grad tiltaket og andre eksisterende eller planlagte inngrep samlet kan påvirke forvaltningsmålene for arter og naturtyper • vurdere om tiltaket sammen med andre tiltak kan gi vesentlige negative virkninger for definerte økosystemer **Metode** «Veileder Naturmangfoldloven kapittel II» kan legges til grunn for utredningene.	Fagtema 12: Samlet belastning, jf. naturmangfoldsloven § 10 Vil utredes i henhold til NVE veileder.
## Fagtema 13: Andre sumvirkninger Andre sumvirkninger, som for eksempel visuelle virkninger fra flere solkraftverk i nærheten, skal vurderes der det er relevant. Her kan du lese mer om begrepene "samlet belastning" og "sumvirkninger".	Fagtema 13: Andre sumvirkninger Vil utredes i henhold til NVE veileder.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 14: Samfunnssikkerhet **Hvorfor** Det er viktig at solkraftverk bygges på en måte som ikke innebærer uakseptabel sikkerhetsrisiko. Temaet samfunnssikkerhet må derfor utredes. I tillegg til naturfarerisiko (omtalt i punkt 14) er det viktig å vurdere risiko knyttet til for eksempel skogbrann, utslipp og strømgjennomgang. Dette gjelder risiko både for selve anlegget og for tredjepart. I energiloven er det ikke krav om ROS-analyse. Det er heller ikke et direkte krav om dette i KU-forskriften. KU-forskriften § 21 stiller imidlertid krav om vurdering av vesentlige virkninger for beredskap og ulykkesrisiko. **Tiltakshaver skal** • vurdere om anlegget eller skade på anlegget kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for samfunn og miljø • identifisere mulige uønskede hendelser • vurdere virkninger av mulige hendelser både for anleggets evne til å produsere energi, og for samfunn og miljø • identifisere tiltak for å håndtere eventuell risiko og sårbarhet • kartlegge komponenter med høyest brannrisiko, og beskrive hvilke konsekvensreduserende tiltak som planlegges (for eksempel seksjonering og deteksjon av brann, lynavledere, tilgang til vann, slukkesystemer mm.) **Metode** Utredningen bør gjennomføres i tråd med gjeldende veileder for risiko- og sårbarhetsanalyser i planlegging etter plan- og bygningsloven utgitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB): Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging (DSB).	Fagtema 14: Samfunnssikkerhet Vil utredes i henhold til NVE veileder.

Fagtema 15: Naturfare

Hvorfor

Solkraftverk kan kreve store arealer og representerer store økonomiske verdier og fornybar energiproduksjon. Skader på solkraftverk fra naturfarer som flom, skred og overvann bør derfor unngås.

Det er også viktig at solkraftverket utformes på en måte som ikke øker faren for skade fra skred og flom for tredjepart.

Det er tiltakshavers ansvar å sørge for at både anlegget og tredjepart sikres mot naturfare, jf. TEK17.

Tiltakshaver skal

- vurdere om flom, skred og overvann kan medføre fare, eller uakseptable konsekvenser, for anlegget
- vurdere om etablering og plassering av anlegget kan medføre forhøyet risiko for folk og samfunn, som følge av flom, skred og overvann
- utarbeide et faresonekart som viser utbredelse av flomhendelser med årlig sannsynlighet på 1/200 (sikkerhetsklasse F2). Dersom et lavere sikkerhetsnivå legges til grunn, skal dette begrunnes
- utarbeide et faresonekart som viser utbredelse av skredhendelser med årlig sannsynlighet på 1/1000 (sikkerhetsklasse S2). Dersom et lavere sikkerhetsnivå legges til grunn, skal dette begrunnes
- dokumentere tilstrekkelig sikkerhet mot kvikkleireskred når anlegget ønskes plassert i en kjent faresone for kvikkleireskred, eller i et aktsomhetsområde for kvikkleireskred
    - Tiltakshaver skal vurdere og beskrive konsekvensen for tiltaket ved skred, og begrunne innplassering i tiltakskategori, som igjen gir føringer for sikkerhetskravene som må oppfylles jf. veiledning til TEK17 kap. 7-3.
    - Solkraftverk som ikke medfører økt personopphold kan innplasseres i tiltakskategori K0-K3, avhengig av konsekvens for tiltaket ved skred, og tiltakshavers vurdering av akseptabel restrisiko for anlegget.
    - Tiltakshaver kan vurdere å plassere ulike deler av anlegget i ulike tiltakskategorier. For eksempel kan solcellepaneler og jordkabler plasseres i lavere tiltakskategori enn eksempelvis transformatorstasjoner. Dersom tiltakshaver velger å innplassere anlegget, eller deler av anlegget, i tiltakskategori K0, og dermed «aksepterer» bortfall ved et eventuelt skred initiert utenifra, så skal disse vurderingene beskrives. En forutsetning for en slik vurdering vil være at det ikke medfører forurensningsfare eller annen større ulempe for omgivelsene.

Fagtema 15: Naturfare

Vil utredes i henhold til NVE veileder.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
• vurdere om tiltaket kan bygges med tilfredsstillende sikkerhet mot skade fra overvann uten å øke faren for tredjepart. Det skal tas utgangspunkt i terrengets naturgitte forutsetninger for å infiltrere, fordrøye og lede vekk store mengder nedbør. Trygg bortledning av overvannet (flomveier) må planlegges med tilstrekkelig kapasitet, helt til resipient • beskrive hvordan tiltaket er utformet for å være tilpasset et fremtidig endret klima. Aktuelle tiltak for klimatilpasning for de ulike delene av tiltaket skal vurdere og beskrives, herunder dimensjonering og plassering med tanke på fremtidige ektremværhendelser. Høye alternativer for nasjonale klimafremskrivinger skal legges til grunn • vurdere behovet for risikoreduserende tiltak. Dette omfatter tiltak for å sikre anlegget, som å dimensjonere og konstruere det slik at det tåler belastningene, og/eller vurdere alternative plasseringer av anlegget. Eventuelle ekstraordinære sikrings- og beredskapstiltak for å kompensere for høy risiko skal beskrives og eventuelt omsøkes som en del av konsesjonssøknaden **Metode** Utredning av tilstrekkelig sikkerhet mot naturfare skal utføres av foretak med dokumentert erfaring og kompetanse, og etter metodikk beskrevet i NVEs veiledningsmateriell, se NVEs nettsider om utredning av naturfare. For ytterligere informasjon se NVEs veileder om utredning av flomfare, NVEs veileder for utredning av sikkerhet mot skred i bratt terreng, NVEs veileder 1/2019 «Sikkerhet mot kvikkleireskred og NVEs rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. For klimatilpasning skal de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (SPR) legges til grunn for beskrivelsene og vurderingene. Hvilke klimaendringer tiltaket må tilpasses, avhenger av hvor i landet tiltaket planlegges. Det er utarbeidet fylkesvise klimaprofiler som beskriver hvordan klimaendringer vil påvirke ulike deler av Norge. Se Norsk Klimeservicesener og informasjon på klimatilpasning.no.	

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 16: Vassdrag **Hvorfor** Solkraftverk kan medføre inngrep som kan komme i berøring med vassdrag. Veier som krysser vassdrag, sikringstiltak mot flom og hogst av kantvegetasjon, er eksempler på inngrep som kan påvirke fisk og andre vannlevende organismer negativt. I noen tilfeller vil også naturverdier på land kunne påvirkes av endringer i vassdragene. Tiltak som påvirker vassdrag skal vurderes av NVE etter vannressursloven, se NVEs nettside om konsesjonspliktvurdering av vassdragstiltak. Dette kan gjøres parallelt med behandling av konsesjonssøknaden etter energiloven, forutsatt at konsesjonssøknaden inneholder tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltaket vil påvirke vassdrag. Dersom NVE vurder at vassdragstiltaket ikke er konsesjonspliktig etter vannressursloven, kan det likevel være at Statsforvalteren eller fylkeskommunen vurderer at vassdragstiltaket må behandles etter lov om laks- og innlandsfisk eller forskrift om fysiske tiltak i vassdrag. Statsforvalteren er myndighet for § 11 om kantvegetasjon i vannressursloven, og det må søkes om dispensasjon fra denne bestemmelsen dersom kantvegetasjon må fjernes. **Tiltakshaver skal** • kartfeste inngrep som kommer i berøring med vassdrag, inkludert fjerning av kantvegetasjon • vurdere tiltakets virkninger for vassdrag, fisk og vannlevende organismer • vurdere behovet for avbøtende tiltak i anleggs- og/eller driftsfasen, og beskrive aktuelle tiltak **Metode** For mer informasjon om hvilke tiltak som vil kreve konsesjon etter vannressursloven viser vi til NVEs nettside om konsesjonspliktvurdering av vassdragstiltak og Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak. Aktuell fylkeskommune og Statsforvalter har egne søknadskjema for tillatelse til fysiske tiltak i vassdrag. Hvis du er usikker på hvem som skal ha søknad etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, ta gjerne kontakt med enten fylkeskommunen eller Statsforvalteren for å avklare.	Fagtema 16: Vassdrag Vil utredes i henhold til NVE veileder.

Fagtema 17: Vann- og grunnforurensning

Hvorfor

Generelt er solkraft en type energiproduksjon med lite potensial for forurensning, dels fordi installasjonene og driften har lav forurensningsrisiko i seg selv, men også fordi risikoelementene kan møtes med avbøtende tiltak. Forurensning fra solkraft vil stort sett være av samme type som i andre utbyggingsprosjekter med terrenginngrep. De viktigste problemstillingene vil være løsmasser fra veibygging og bakkeplanering, altså partikkelforurensning. Andre kilder til forurensning vil være utslipp av drivstoff, olje og andre kjemiske stoffer fra transport, skade på anleggsmaskiner eller skade på drivstofftanker.

Tiltakshaver skal

- kartfeste arealer som kan påvirkes ved avrenning fra anleggsarbeidet, eller ved utslipp av olje og andre kjemikalier
- kartlegge og vise på kart alle vannverk, enkeltbrønner og avsatte reservevannkilder, med tilhørende nedbørsfelt, som kan påvirkes ved avrenning
- vurdere sannsynligheten for forurensning og virkninger for vannmiljø
- vurdere hvordan tiltaket kan påvirke drikkevannskilder med tilhørende nedbørsfelt
- beskrive dagens tilstand og bruk av plan- og influensområdet og tiltaksplaner for berørte vannområder, og vurdere virkninger for vassdrag. Dersom det eksisterer vedtatte miljømål for vannforekomstene, for eksempel i forvaltningsplaner etter EUs vanndirektiv, skal dette gjøres rede for. Eventuelle overvåkningsundersøkelser i nærområdene skal beskrives. Det skal gjøres rede for konsekvenser av tiltaket i alle berørte vannforekomster i anleggs- og driftsfasen.
- vurdere behovet for avbøtende tiltak, og beskrive aktuelle tiltak. Planlagte tiltak for å forhindre forurensning av drikkevann og vassdrag, herunder ev. etablering av alternativ vannforsyning, skal beskrives

Metode

Eiere/drivere av vannverk, reservevannkilder og enkeltbrønner, kommunen og Mattilsynet skal kontaktes i forbindelse med utredningen. Informasjon om dagens bruk av plan- og influensområdet og tiltaksplaner for vannområdene skal innhentes. Kilder som Vann-Nett, Miljødirektoratets kartløsning Vannmiljø og kommunens egen kartløsning kan benyttes. For utredning av vannmiljø skal metoden i gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet legges til grunn. Dersom kartleggingen avdekker vannkilder/brønner som benyttes til andre formål enn drikkevann, kan det være behov for å kreve vurdering av mulige virkninger for slike vannkilder, i tillegg til drikkevannskilder.

Fagtema 17: Vann og grunnforurensning

Vil utredes i henhold til NVE veileder.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 18: Klima **Hvorfor** Solkraftverk kan gi positive klimavirkninger gjennom å erstatte fossil energi, men kan samtidig gi økte klimagassutslipp gjennom produksjon av solkraftverkets komponenter, utslipp fra karbonholdige masser og nye terrenginngrep. Det skal derfor gjøres et anslag av klimanytten ved tiltaket. **Tiltakshaver skal** • gi et generelt anslag over klimanytten i et energisystem-perspektiv • beregne forventede utslipp fra arealbruken/bearbeiding av karbonholdige masser, herunder drenering av myrer • beregne forventede utslipp tilknyttet anleggsarbeid og materialbruk • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen, herunder potensialet for bruk av nullutslippsteknologi i transport og anleggsgjennomføring **Metode** Utredningen skal gjennomføres med anerkjent metodikk etter gjeldende KU-veileder fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Beregningene av forventede utslipp fra arealbruksendringer skal gjennomføres med bruk av standard utslippsfaktorer og basert på en generell forståelse av planområdet.	Fagtema 18: Klima Vil utredes i henhold til NVE veileder.
Fagtema 19: Landbruk **Hvorfor** Det kan være aktuelt å bygge solkraftverk på eksisterende landbruksareal eller å omdisponere skog til kombinasjonsløsninger med innmarksbeite og solkraftverk mm. Avhengig av plassering vil dette kunne påvirke landbruket positivt eller negativt. **Tiltakshaver skal** • beskrive landbruksarealer og -aktivitet i og ved planområdet • vurdere virkninger for jord- og skogbruk og annen landbruksaktivitet, herunder driftsulemper, tap av dyrka jord og dyrkbar jord, beiteareal, type skogsareal som berøres og virkning for produksjon • beskrive tiltak som kan redusere eventuelle negative virkninger i anleggs- og/eller driftsfasen. Dersom solkraftverket berører dyrka eller dyrkbar jord, skal alternativ plassering av komponenter og terrenginngrep vurderes og beskrives **Metode** Landbruksmyndighetene i kommunen skal kontaktes for vurdering av tiltakets mulige virkninger for landbruk. Det må avklares om det kreves egen søknad og eventuell konsekvensutredning knyttet til landbrukstiltak.	Fagtema 19: Landbruk Vil utredes i henhold til NVE veileder.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 20: Mineralressurser **Hvorfor** Utbygging av solkraftvek kan påvirke nåværende og fremtidig utvinning av mineralressurser, ved at solkraftverkene båndlegger areal. **Tiltakshaver skal** • beskrive alle registrere mineralforekomster i plan- og influensområdet, herunder uttak i drift og områder med utvinningsrettigheter. Informasjonen skal vises på kart • vurdere eventuelle virkninger for framtidig utvinning av mineralforekomster **Metode** Oppdaterte databaser for grus og pukk, og industrimineral, naturstein og metaller skal benyttes for å undersøke om tiltaket berører ressurser i kjente mineralforekomster, -registreringer, -prospekter og -provinser. Datasett fra Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) skal benyttes for å undersøke om tiltaket berører masseuttak, bergrettigheter og gamle gruver. DMF har også datasett med undersøkelsesrapporter som kan gi utfyllende informasjon om mineralske ressurser i området. Ved vurdering av potensial for funn av mineralressurser skal det vurderes om eksisterende kunnskapsgrunnlag er godt nok for å identifisere eventuelle konflikter med mineralske ressurser, uten å gå videre med utdypende geologiske undersøkelser. I områder med rettigheter etter minerallovens kapittel 4 om undersøkelsesrett og kapittel 6 om utvinningsrett skal rettighetshaver etter mineralloven kontaktes for informasjon og vurdering av behov for tilpasninger. I områder med uttak i drift skal tiltakshaver kontaktes for informasjon. I områder med nedlagt gruvedrift bør grunneier(e) og DMF kontaktes for relevant informasjon.	Fagtema 20: Mineralressurser Vil utredes i henhold til NVE veileder.

NVEs veileder sier	Tiltakshavers forslag om utredning:
Fagtema 21: Lokalt og regionalt næringsliv **Hvorfor** Solkraftverk kan medføre virkninger for eksisterende næringsliv og annen næringsutvikling i kommunen/regionen. Det kan for eksempel være at solkraftverkets båndlegging av areal vil påvirke annen eksisterende eller fremtidig næring. Det kan også være at solkraftverket vil generere arbeidsplasser lokalt. **Tiltakshaver skal** • beskrive antatt behov for varer og tjenester, herunder nye arbeidsplasser, lokalt og regionalt i anleggs- og driftsfasen • vurdere hvordan tiltaket kan påvirke lokalt og regionalt næringsliv, herunder reiselivsnæringen **Metode** Lokale og regionale myndigheter og lokalt/regionalt næringsliv skal kontaktes for å samle inn informasjon om dagens situasjon og planlagte aktiviteter/utbygginger.	Fagtema 21: Lokalt og regionalt næringsliv. Vil utredes i henhold til NVE veileder.
Fagtema 22: Annen infrastruktur **Hvorfor** Solkraftverk kan bygges i forbindelse med eller nær inntil annen infrastruktur, som flyplasser og veier. Det er viktig at solkraftverket bygges på en måte som gjør at det ikke får negative virkninger for for eksempel luftfart og drift av lufthavner, eller veitrafikk. **Tiltakshaver skal** • vurdere om tiltaket kan medføre virkninger for flyplasser, herunder inn- og utflyvningsprosedyrer • vurdere om tiltaket kan medføre virkninger for kommunikasjons-, navigasjons-, radar- og overvåkingssystemer knyttet til luftfart • vurdere om tiltaket kan medføre virkninger for veitrafikk • vurdere om tiltaket kan medføre virkninger for elektronisk kommunikasjon **Metode** Avinor, Forsvarsbygg og Luftfartstilsynet skal kontaktes for en vurdering av tiltakets mulige virkninger for luftfart. Statens Vegvesen og fylkeskommunen skal kontaktes for en vurdering av tiltakets mulige virkninger for veitrafikk.	Fagtema 22: Annen infrastruktur Vil utredes i henhold til NVE veileder.

7 Referanser/kilder

[1] **NIBIO**: "Organisk materiale" (temaside – om organisk materiale og jordkvalitet/jordstruktur). https://www.nibio.no/tema/jord/organisk-avfall-som-gjodsel/organisk-materiale

[2] **Strand mfl. (2021):** *Afforestation of a pasture in Norway did not result in higher soil carbon, 50 years after planting*

[3] **NIBIO (2019):** *Muligheter og utfordringer for økt karbonbinding i jordbruksjord* (NIBIO Rapport 5(36) 2019)

[4] **Miljødirektoratet (2019**): *Effekter av planting av skog på nye arealer* (M-1313) (Miljødirektoratets rapport M-1313)

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Fredrikstad kommune avgir ikke høringssvar i saken.

Formannskapets behandling:
Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/8031
Dokumentnr.: 7
Løpenr.: 111426/2026
Klassering: X30

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	23.04.2026	44/26
Bystyret	30.04.2026	54/26

Høring - utredning med lovforslag om visitasjonssoner for våpenkontroll

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Fredrikstad kommune avgir ikke høringssvar i saken.

Sammendrag
Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll som et ekstraordinært virkemiddel for å forebygge våpenrelatert vold.

Forslaget åpner for utvidet adgang til visitasjon innenfor geografisk og tidsmessig avgrensede områder, under klare vilkår og med styrkede rettssikkerhetsgarantier.

Tiltaket kan bidra til økt trygghet, men innebærer også risiko for blant annet svekket tillit til politiet og opplevd stigmatisering.

Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune ikke avgir høringssvar, men legger saken frem for politisk behandling.

Vedlegg
1 Høringsbrev
2 Utredning - Visitasjonssoner for våpenkontroll

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring en utredning med lovforslag som åpner for visitasjonssoner for våpenkontroll, etter vedtak i Stortinget. Frist for å sende høringssvar er 9. juni.

Forslaget gir politiet adgang til å etablere visitasjonssoner for våpenkontroll som et virkemiddel for å forebygge våpenrelaterte voldshandlinger. Dagens bestemmelse i politiloven § 7 a tillater visitasjon for å avdekke våpen, dette forslaget åpner for å tillate visitasjon i større områder og over lengre tid. Samtidig foreslås det klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettsikkerhetsgarantier.

Visitasjonssoner er bestemte geografiske områder der politiet har en mer omfattende adgang til å visitere personer og kjøretøy enn etter de alminnelige reglene i politiloven. Visitasjonssoner skal være et ekstraordinært virkemiddel som kan besluttes iverksatt der politiet står overfor en dokumentert risiko for voldshandlinger. Visitasjonssoner kan bare etableres på offentlig sted, og skal ikke være større enn nødvendig.

Visitasjonssoner skal være tidsmessig avgrenset. De kan maksimalt vare i to uker av gangen, men kan forlenges med inntil to uker av gangen, og skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

For å visitere en person eller et kjøretøy som befinner seg i en visitasjonssone, må politiet påvise en «*grunn til å undersøke*» om den enkelte personen bærer våpen eller om det finnes våpen i bilen. Terskelen for visitasjon er dermed lavere enn etter de øvrige reglene i politiloven.

Utredningen peker på at forslaget kan ha nytteverdi som tiltak for å hindre voldshandlinger, dempe voldspiraler og økt trygghetsfølelse. Som mulige skadevirkninger nevnes risiko for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep, risiko for diskriminering, risiko for skadevirkning på barn og unge og risiko for redusert tillit til politiet.

Relevante bestemmelser
Politiloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Forslaget om visitasjonssoner kan ha sammensatte konsekvenser. På den ene siden kan det bidra til økt opplevd trygghet i offentlig rom.

Samtidig innebærer forslaget en risiko for svekket tillit mellom innbyggere og myndigheter, særlig i områder med levekårsutfordringer. Visitasjonssoner kan oppleves stigmatiserende og/eller diskriminerende.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Økt opplevd trygghet i avgrensede områder kan på kort sikt virke stabiliserende for handels- og servicetilbud og redusere kostnader knyttet til kriminalitet.

Samtidig kan gjentatt eller langvarig bruk av visitasjonssoner i bestemte områder bidra til stigmatisering, som på sikt kan svekke attraktiviteten for bosetting, investeringer og næringsetablering.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Høringen kan være aktuell for ungdomsrådet. På grunn av korte frister ble ikke saken klar i tide for behandling i ungdomsrådet.

Vurdering
Forslaget innebærer ingen direkte konsekvenser for Fredrikstad kommune og kommunedirektøren anbefaler at det ikke gis et høringssvar.

Kommunedirektøren vurderer allikevel at forslaget kan ha politisk interesse og legger derfor saken frem for politisk behandling.

Alternative løsninger
Bystyret kan utforme og vedta et eget høringssvar som sendes på vegne av Fredrikstad kommune.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune ikke avgir ett eget høringssvar i saken.

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Se vedlagte adressatliste

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	26/1480 - CFH	09.03.2026

Høring - Utredning med lovforslag om visitasjonssoner for våpenkontroll

Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring utredning med lovforslag til endringer i politiloven § 7 a som på lovbestemte vilkår åpner for visitasjonssoner for våpenkontroll.

Forslaget gir politiet adgang til a etablere visitasjonssoner for våpenkontroll som et virkemiddel for a forebygge våpenrelaterte voldshandlinger. Forslaget viderefører og presiserer adgangen til a beslutte visitasjon for våpenkontroll etter dagens bestemmelse i politiloven § 7 a, men åpner for a tillate visitasjon i større områder og over lengre tid. Samtidig foreslås det klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

Det fremgår av utredningen og dens mandat, at lovforslaget er vurdert opp mot kraven i Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs barnekonvensjon samt andre relevante rettsakter.

Frist for å sende inn høringssvar er **9. juni 2026.**

Vi ber om at adressatene forelegger høringsbrevet med vedlegg for berørte underliggende etater og organer som ikke er oppført på adressatlisten.

Høringer er åpne, og alle kan sende innspill til oss. Merk at uttalelser er offentlige etter offentleglova og blir publisert sammen med øvrige høringsuttalelser. Vi ber om at høringssvar sendes inn digitalt ved å bruke skjemaet for høringssvar på Regjeringen.no.

Postadresse	Kontoradresse	Leveringsadresse	Telefon - sentralbord	Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep	Einar Gerhardsens	Varemottak	22 24 90 90	Carl Fredrik Helgeland
0030 Oslo	plass 1	Akersgata 59	Org.nr.: 972 417 831	22 24 52 69
	0179 Oslo	0180 Oslo		carl.helgeland@jd.dep.no

Med hilsen

Anders Schiøtz Worren
avdelingsdirektør

Carl Fredrik Helgeland
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Vedlegg
Adressatliste
Utredning - Visitasjonssoner for våpenkontroll

VISITASJONSSONER FOR VÅPENKONTROLL

Forslag til endringer i politiloven § 7 a

Av førsteamanuensis Ingvild Bruce,
Politihøgskolen

Oversikt

I Innledning 6
1. Sammendrag 6
2. Mandat og arbeid 9

II Gjeldende rett 16
3. Politiets visitasjonsadgang i dag 16
4. Andre myndigheters visitasjonsadgang 43

III Andre lands rett og praksis 45
5. Svenske regler om sikkerhetssoner 45
6. Danske regler om visitasjonssoner 56

IV Utrederens vurderinger og forslag 61
7. Utgangspunkter for vurderingene 61
8. Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser 61
9. Mulig nytteverdi av visitasjonssoner 78
10. Mulige skadevirkninger av visitasjonssoner 93
11. En lovbestemmelse om visitasjonssoner 110
12. Lovforslag og merknader 129

Detaljert innholdsfortegnelse

I Innledning 6

1. Sammendrag 6

1.1. Innholdet i forslaget 6

1.2. Bakgrunnen og begrunnelsen for forslaget 7

2. Mandat og arbeid 9

2.1. Mandatet 9

2.2. Bakgrunnen for mandatet 11

2.3. Forståelsen av mandatet 12

2.4. Utrederens arbeid 13

II Gjeldende rett 16

3. Politiets visitasjonsadgang i dag 16

3.1. De rettslige rammene for politiets visitasjoner 16

3.2. Visitasjon etter politiloven § 7 18

3.3. Våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a 20

3.3.1. Oversikt 20

3.3.2. Historikk 21

3.3.3. Innholdet i regelen 23

3.3.3.1. Innledning 23

3.3.3.2. Visitasjonsobjektene («person eller kjøretøy») 24

3.3.3.3. Formålskravene 24

3.3.3.4. Den generelle stedsbegrensningen («offentlig sted») 26

3.3.3.5. De spesielle steds- eller situasjonskravene 26

3.3.3.6. Undersøkelseskravet («grunn til å undersøke om noen») 29

3.3.3.7. Nødvendighets- og forholdsmessighetskravene 33

3.3.3.8. Krav til beslutningen 34

3.3.3.9. Krav til gjennomføringen 35

3.3.3.10. Forholdet til straffeprosessuelle regler 36

3.3.4. Praktiseringen av regelen 37

3.3.5. Klage og overprøvingsmuligheter 39

3.4. Visitasjon etter politiloven § 10 40
3.5. Visitasjon som ledd i utlendingskontroll 40
3.6. Ransaking etter straffeprosessloven 41
4. Andre myndigheters visitasjonsadgang 43
4.1. Visitasjon etter luftfartsloven 43
4.2. Visitasjon etter vareførselloven 43

III Andre lands rett og praksis 45
5. Svenske regler om sikkerhetssoner 45
5.1. Bakgrunn og begrunnelse 45
5.2. Innholdet i reglene 47
5.2.1. Vilkår for innføring av en sone 47
5.2.2. Krav til beslutningen 49
5.2.3. Vilkår for visitasjon i sonen 50
5.2.4. Krav til dokumentasjon 52
5.2.5. Klagerett og kontroll 53
5.3. Praktiseringen av reglene 53
5.3.1. Omfang 53
5.3.2. Gjennomføring 54
5.3.3. Virkninger 55
6. Danske regler om visitasjonssoner 56
6.1. Bakgrunn og begrunnelse 56
6.2. Innholdet i reglene 57
6.3. Praktiseringen av reglene 58

IV Utrederens vurderinger og forslag 61
7. Utgangspunkter for vurderingene 61
8. Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser 61
8.1. Innledning 61
8.2. Retten til liv 62
8.3. Retten til respekt for privatlivet 63
8.3.1. Innledning 63

8.3.2. Visitasjon som inngrep i retten til privatliv 64
8.3.3. Lovlighet, formåls- og forholdsmessighet 65
8.3.3.1. Utgangspunkter 65
8.3.3.2. Gillian og Quinton mot Storbritannia 66
8.3.3.3. Colon mot Nederland 67
8.3.3.4. Benghal mot Storbritannia 68
8.3.3.5. Vig mot Ungarn 70
8.3.4. Grunnlovens forbud mot husransakelser utenfor kriminelle tilfeller 71
8.4. Retten til frihet og sikkerhet 71
8.5. Retten til ytrings- og forsamlingsfrihet 72
8.6. Vernet mot diskriminering 73
8.7. Barns rettigheter 75
8.8. Utrederens vurderinger 76
9. Mulig nytteverdi av visitasjonssoner 78
9.1. Innledning 78
9.2. Trekk ved kriminalitetsbildet 80
9.2.1. Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk 80
9.2.2. Ungdomskriminalitet 82
9.2.3. Politisk motivert vold og trusler mot myndighetspersoner 83
9.3. Innspill fra politiet 84
9.3.1. Innspill til Politidirektoratet (høsten 2024) 84
9.3.2. Innspill til utredningen (høsten 2025) 87
9.4. Utrederens vurderinger 88
9.4.1. Innledning 88
9.4.2. Som tiltak for å hindre voldshandlinger 89
9.4.3. Som tiltak for å dempe voldsspiraler 91
9.4.4. Som tiltak for å øke trygghetsfølelsen 92
9.4.5. Behov for en mer presis bestemmelse 92
10. Mulige skadevirkninger av visitasjonssoner 93
10.1. Risiko for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep 93
10.2. Risiko for diskriminering 94
10.2.1. Forbudet mot diskriminering 94
10.2.2. Kunnskap om diskriminering ved politikontroller 95

10.2.3. Risikoen for diskriminering 97
10.3. Risiko for skadevirkninger på barn og unge 99
10.4. Risiko for redusert tillit til politiet 101
10.5. Utrederens vurderinger 103
10.5.1. Innledning 103
10.5.2. Behovet for solide rettssikkerhetsmekanismer 103
10.5.3. Behovet for kompenserende tiltak 105
10.5.3.1. Utarbeidelse av retningslinjer for visitasjonssoner 105
10.5.3.2. Styrking av politiets mangfoldsarbeid 105
10.5.3.3. Styrking av kompetanse, dialog og tillitsbygging 107
10.5.3.4. Betydningen av statistikk og evaluering 108
10.5.3.5. Utredning av om et diskrimineringsforbud bør inntas i politiloven 110
11. En lovbestemmelse om visitasjonssoner 110
11.1. Innledning 110
11.2. Hva er en «visitasjonssone»? 112
11.3. Formål med etablering 113
11.4. Vilkår for etablering 114
11.5. Beslutningskompetanse 116
11.6. Offentliggjøring 117
11.7. Vilkår for visitasjon i sonene 118
11.7.1. Bør det oppstilles et krav? 118
11.7.2. Hvilket vilkår bør gjelde? 121
11.7.3. Nødvendighet og forholdsmessighet 123
11.7.4. Særlig om visitasjon av barn 123
11.7.5. Bruken av tekniske hjelpemidler 124
11.8. Notoritet, begrunnelse og kontroll 124
12. Lovforslag og merknader 129
12.1. Lovforslag 129
12.2. Merknader 130

I Innledning

1. Sammendrag

1.1. Innholdet i forslaget

I utredningen fremmes det forslag om å gi politiet adgang til å etablere *visitasjonssoner for våpenkontroll* som et virkemiddel for å forebygge våpenrelaterte voldshandlinger. Forslaget viderefører og presiserer adgangen til å beslutte visitasjon for våpenkontroll etter dagens bestemmelse i politiloven § 7 a, men åpner for å tillate visitasjon i større områder og over lengre tid. Samtidig foreslås klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

Visitasjonssoner er *bestemte geografiske områder* der politiet har en mer omfattende adgang til å visitere personer og kjøretøy enn etter de alminnelige reglene i politiloven. Visitasjonssoner skal være et ekstraordinært virkemiddel som kan besluttes iverksatt der politiet står overfor en dokumentert risiko for voldshandlinger. Visitasjonssoner kan bare etableres på offentlig sted, og skal ikke være større enn nødvendig. Det foreslås ingen øvre grense for hvor stor en sone kan være. Dersom risikoen for voldshandlinger er stor og etablering av sonen anses nødvendig og forholdsmessig, vil en visitasjonssone for eksempel kunne omfatte en bydel eller en sentrumskjerne.

Visitasjonssoner skal også være *tidsmessig avgrenset*. De kan maksimalt vare i to uker av gangen, men kan forlenges med inntil to uker av gangen, og skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

Visitasjonssoner skal for det første kunne etableres i situasjoner eller på steder hvor våpenrelaterte voldshandlinger erfaringsmessig finner sted. Sonen vil da ha som formål å motvirke en *erfaringsbasert risiko for voldshandlinger*. Slike soner kan knyttes til områder eller situasjoner der politiet kan dokumentere at voldshandlinger normalt eller ofte skjer, for eksempel i tilknytning til utelivet i bysentra, møter mellom voldelige fotballsupportere eller andre arrangementer der det tidligere har skjedd voldshendelser. De kan også bygge på erfaringer som tilsier at ett kriminelt miljø vil hevne voldshandlinger begått av et konkurrerende kriminelt miljø.

Visitasjonssoner skal videre kunne etableres i situasjoner eller på steder hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger. Sonen vil da ha som formål å motvirke en *etterretningsbasert risiko for voldshandlinger.* Slike soner kan opprettes når politiet har konkrete opplysninger som tilsier at noen har påbegynt planlegging av relevante straffbare handlinger. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle miljøer er under oppseiling, eller der det er satt ut et voldsoppdrag i sosiale medier. Et annet eksempel kan være der arrangementer eller bygninger utsettes for terrortrusler.

Visitasjonssoner skal bare kunne etableres når det er *nødvendig for å forebygge* at risikoen for de aktuelle våpenrelaterte voldshandlingene realiserer seg, og det er et forholdsmessig tiltak. Visitasjonssoner kan være et tiltak for å hindre voldshandlinger, dempe voldelige konflikter mellom kriminelle miljøer og øke trygghetsfølelsen i voldsutsatte områder.

Innenfor en visitasjonssone skal politiet kunne visitere enkeltpersoner og kjøretøy for å søke etter våpen. En *personvisitasjon* innebærer vanligvis en undersøkelse av kroppen utenpå klærne, av klær og sko og av bagasje og andre gjenstander som vedkommende har med seg. En *kjøretøysvisitasjon* omfatter normalt gjennomsøkning av kupeen, hanskerommet, bagasje- eller lasterommet og bagasje og andre gjenstander som befinner seg i kjøretøyet.

For å visitere en person eller et kjøretøy som befinner seg i en visitasjonssone, må politiet påvise en *«grunn til å undersøke»* om den enkelte personen bærer våpen eller om det finnes våpen i bilen. Terskelen for visitasjon er dermed lavere enn etter de øvrige reglene i politiloven. Dette rettferdiggjøres av den risikoen for voldshandlinger som ligger til grunn for etablering av visitasjonssonen. Undersøkelseskravet innebærer at politiet må ha et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Etnisitet, religion, kjønn og andre kjennetegn som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven kan ikke alene eller i hovedsak begrunne visitasjon. Det vil være ulovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Beslutning om etablering av visitasjonssoner skal treffes av politimesteren eller visepolitimesteren i det aktuelle distriktet, og beslutningen skal begrunnes skriftlig. Har visitasjonssonen en varighet på mer enn 8 timer, skal politiet umiddelbart underrette offentligheten om sonen. Erfaringer viser at politiets dialog med befolkningen i visitasjonssonen er avgjørende for at sonene får den ønskede trygghetsskapende effekten. Også den enkelte visitasjon skal, ifølge forslaget, registreres og begrunnes skriftlig, selv om det ikke gjøres funn av våpen.

1.2. Bakgrunnen og begrunnelsen for forslaget

Utredningen svarer på et mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet som innebærer at det *skal fremmes forslag* til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll. Bakgrunnen for mandatet er et stortingsvedtak der regjeringen ble pålagt å fremme et slikt forslag for Stortinget. Jeg har derfor ikke vurdert *om* regler om visitasjonssoner burde innføres, og heller ikke utredet behovet for slike regler på generelt grunnlag.

Jeg har likevel undersøkt den *mulige nytteverdien* av visitasjonssoner i den utstrekning nytteverdien har betydning for hvordan reglene utformes. Politiet har ikke etterspurt store utvidelser av den visitasjonsadgangen som følger av dagens regler, men gitt uttrykk for at det ville vært nyttig å kunne beslutte visitasjon for våpenkontroll etter politiloven § 7 a i noe større områder og over noe lengre tid. Utredningen er ment å ivareta dette behovet.

Utredningen har vist at etablering av visitasjonssoner kombinert med en lavere terskel for visitasjon av enkeltpersoner kan føre til beslag av våpen, men at den viktigste effekten trolig vil være at folk lar være å ta med seg våpen inn i sonene. Dette kan bidra til å forebygge både spontane og planlagte voldshandlinger. Erfaringer fra Sverige kan tilsi at visitasjonssoner også kan bidra til økt trygghetsfølelse i voldsutsatte områder. Samtlige effekter forutsetter imidlertid at visitasjonssoner ikke etableres for ofte, at visitasjoner skjer mest mulig målrettet og at etablering av en sonene kombineres med tilførsel av ekstra ressurser og tydelig kommunikasjon til de som forventes å befinne seg i sonen.

Utredningen viser at regler om visitasjonssoner har flere *mulige skadevirkninger*. En lav terskel for visitasjon innebærer økt risiko for feilaktige og vilkårlige visitasjoner av personer som ikke har gjort noe galt. Slike regler innebærer også en økt risiko for diskriminering, særlig av etniske minoriteter. En utvidet visitasjonsadgang innebærer dessuten en særlig risiko for skadevirkninger på barn og unge, som er særlig sårbare i møte med politiet. Samlet sett innebærer lovgivning om visitasjonssoner en risiko for svekket tillit til politiet, både blant de som rammes og befolkningen ellers. Dette tilsier at lovgivningen brukes med forsiktighet.

De forpliktelsene som følger av *Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene* innebærer at en adgang til å etablere visitasjonssoner må rammes inn av strenge vilkår og kombineres med solide rettssikkerhetsgarantier. Etter min vurdering er forslaget i tråd med disse forpliktelsene, men denne vurderingen vil fort kunne endre seg dersom det åpnes for etablering av visitasjonssoner i større omfang eller på mindre strenge vilkår enn det som følger av forslaget.

Om visitasjonssoner blir et effektivt tiltak uten store skadevirkninger avhenger ikke bare av hvordan de reguleres i loven, men i stor grad av *hvordan de gjennomføres*. Risikoen for etnisk diskriminering tilsier at en adgang til å etablere visitasjonssoner bør kombineres med en vesentlig styrking av politiets mangfoldsarbeid, og politiets kompetanse knyttet til dialog og tillitsbygging. Det bør sørges for statistikk over bruken av reglene om visitasjonssoner og de visitasjonene som gjennomføres, og det bør utredes om statistikken bør omfatte de visitertes etnisitet, for å kunne avdekke eventuell etnisk diskriminering. Selv om det allerede gjelder et forbud mot diskriminering i all politiets virksomhet, bør muligheten for å innta et slikt forbud direkte i politiloven utredes.

2. Mandat og arbeid

2.1. Mandatet

Utrederen er gitt følgende mandat:

> «**MANDAT FOR ENPERSONSUTREDNING OM FORSLAG TIL LOVENDRINGER OM VISITASJONSSONER FOR VÅPENKONTROLL SAMT VURDERING AV ANDRE LOVENDRINGER I POLITILOVEN OM VISITASJON ETTER VÅPEN**
>
> **Bakgrunn og innledning**
>
> **1.** I Innst. 133 S (2024–2025[1]) representantforslag om ungdoms- og gjengkriminalitet mv. fattet et flertall fra H, Frp og Sp vedtak 479 (romertall III i Inst.): «*Stortinget ber regjeringen innen 1. september 2025 fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll.»*
>
> Som begrunnelse for vedtaket vises det i innstillingen blant annet til at dagens hjemmel til forebyggende visitasjon i politiloven § 7 a *«ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde».* Og at det derfor bør gis hjemmel til *«å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll, der politiet i bestemte områder og i en tidsavgrenset periode gis hjemmel til å visitere personer for å avdekke våpen.»* Det vises for øvrig til at både Danmark og Sverige allerede har en lovgivning for visitasjonssoner. Det vises ellers til at et forslag «*må utredes grundig og innrettes i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)».*
>
> **2.** Det er fra ulikt hold påpekt manglende presisjon i dagens visitasjonshjemmel i politiloven § 7 første ledd bokstav a. Dette gjelder bl.a. bestemmelsens steds- tids- og situasjonsbegrensninger. Politiet har også etterlyst muligheten for å bruke hjemmelen i flere situasjoner enn de gjør i dag.
>
> **Utredning – formål og gjennomføring**
>
> Del 1
>
> Det skal på bakgrunn av ovennevnte (pkt. 1) utredes forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll i tråd med stortingsflertallets vedtak.
>
> Departementet har vurdert det slik at rettsutviklingen de siste tiårene har ført til at det nå stilles strengere konstitusjonelle og menneskerettslige krav til vilkårene og rammene for inngrep i den private rettssfære enn det som var tilfellet da de danske reglene ble vedtatt. En vurdering av nye norske hjemler bør derfor *primært* se hen til de svenske utredningene[2] og vedtatte lover som trådte i april 2024.

[1] Innst. 133 S (2024-2025) - stortinget.no
[2] Säkerhetszoner - ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott Ds 2023:31 utredning som ble sendt på høring som grunnlag for Regeringens proposisjon 2023/24:84 Säkerhetszoner.

Del 2

Det skal også vurderes andre endringer i politiloven i lys av den kritikk som har kommet fra universitetsmiljøer og politiet om manglende presisjon i dagens visitasjonshjemmel i politiloven § 7 første ledd bokstav a. Dette gjelder bl.a. behov for presiseringer av bestemmelsens steds- tids- og situasjonsbegrensninger[3]. Politiet har også etterlyst muligheten for å bruke hjemmelen i flere situasjoner enn de gjør i dag. Det skal derfor vurderes nye hjemmelsgrunnlag for å møte politiets reelle behov.

Felles for del 1 og del 2

Utredningen skal begrenes til visitasjon i forebyggende formål og avgrenses mot visitasjon i straffesakssporet.

Utredningen må vurdere forslag til hjemmelsgrunnlag opp mot kravene i Grunnloven, EMK og FNs barnekonvensjon samt andre relevante rettsakter.

Det følger av utredningsinstruksen at forslag til viktige statlige beslutninger og regler skal være velbegrunnede og gjennomtenkte. Utredningen må derfor se hen til og besvare de minimumskrav[4] som fremgår av utredningsinstruksen. Dette gjelder også for del I, selv om stortingsflertallets vedtak konkluderer med at gjeldende hjemler «ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde».

Utredningen med forslag skal utformes slik at den kan være egnet til å sendes på høring.

Referansemiljøer

Konsulenten skal sikre at relevante samfunnsaktører får anledning til å komme med innspill til utredningsarbeidet. Dette skal skje gjennom skriftlige innspill eller ved behov, i innspillsmøte.

Dette *skal* gjelde Politidirektoratet og Oslo politidistrikt.

Tilsvarende *skal* gjelde for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

Oppdragstaker står ellers fritt til å drøfte spørsmålene med aktuelle miljøer, organisasjoner og organer underveis.»

Frist for levering av utredningen er årsskiftet 2025.

[3] Se for eksempel Lov og Rett 2022 utg. 2 Kjellby Nilsen - Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag? | Lov og Rett
[4] Utredningsinstruksen - regjeringen.no

2.2. Bakgrunnen for mandatet

Den utløsende årsaken til utredningsoppdraget, og da særlig mandatets del 1, er Stortingets vedtak 20. februar 2025, som påla regjeringen å «fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll.»

Vedtaket ble fattet på bakgrunn av et representantforslag fremmet av fem stortingsrepresentanter fra Høyre,[5] der regjeringen ble bedt om å «utrede nødvendige lovendringsforslag for å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll» og et representantforslag fremmet av tre stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet,[6] der regjeringen ble bedt om å «fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll».

Forslagene ble behandlet av Justiskomiteen i den innstillingen som er referert i mandatet.[7] Et flertall av komiteens medlemmer, bestående av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, stemte for den varianten av forslaget som var fremmet i Fremskrittspartiets representantforslag, mens et mindretall bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre stemte mot.

Flertallet begrunnet sitt standpunkt med at «en utvidelse av politiets adgang til å stoppe og visitere personer utenfor straffesakssporet kan være et nyttig og preventivt virkemiddel i politiets forebyggende arbeid mot gjengrelatert kriminalitet, ulovlig våpenbesittelse og grove voldshendelser». Flertallet viste til at dagens mulighet for visitasjon etter politiloven § 7 a «ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde», og at dagens visitasjonshjemmel bør utvides med «en adgang til å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll, der politiet i bestemte områder og i en tidsavgrenset periode gis hjemmel til å visitere personer for å avdekke våpen». Videre viste flertallet til at både Danmark og Sverige har lovgivning for visitasjonssoner, og at det vil være naturlig å se hen til disse løsningene ved utformingen av det norske regelverket. Flertallet forutsatte også at spørsmålet må «utredes grundig og innrettes i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)».

Mindretallet begrunnet sitt standpunkt med henvisning til praksis fra Den Europeiske menneskerettsdomstolen, og at Politidirektoratet ikke har etterlyst eller gitt uttrykk for at det er behov for en slik ordning i Norge. Mindretallet viste også til at det ikke foreligger forskning som tilsier at ordningene med visitasjonssoner i Danmark eller Sverige har hatt den ønskede effekten, men at det derimot er indikasjoner på at ordningene har en negativ effekt på forholdet mellom politi og lokalbefolkning. Mindretallet fryktet at en adgang til å etablere visitasjonssoner vil føre til svekket tillit til politiet i kriminalitetsutsatte områder samt økt risiko for vilkårlighet og diskriminering.

[5] Dokument 8:7 S (2024-2025).
[6] Dokument 8:10 S (2024-2025).
[7] Innst. 133 S (2024-2025).

Forslaget ble debattert i Stortinget 18. februar 2025, der liknende argumenter ble fremsatt av de ulike partienes representanter.

Komiteens innstilling ble til slutt vedtatt med 53 mot 49 stemmer. Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Senterpartiet stemte for, mens Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne stemte imot.

Bakgrunnen for del 2 av mandatet om eventuelle andre endringer i politiloven er for det første tvil om forståelsen av vilkåret i politiloven § 7 a første ledd. Både innad i politiet og i akademia har rekkevidden av formuleringen «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen» vært omdiskutert.[8] Spørsmålet er om formuleringen innebærer et krav om at det forut for visitasjon må kunne påvises mistanke e.l. mot den som skal visiteres om at vedkommende er i besittelse av våpen, eller om den bare innebærer et generelt krav om at det – innenfor rammene av de situasjonene som er beskrevet i bestemmelsens første ledd bokstav a eller b – er «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen», slik at det ikke kreves noen mistanke mot de som visiteres. I utredningen skal det vurderes om disse diskusjonene bør føre til lovendringer.

Videre fremgår det av mandatets del 2 at politiet har etterlyst muligheten for å bruke hjemmelen i flere situasjoner enn de gjør i dag. Det skal derfor vurderes nye hjemmelsgrunnlag «for å møte politiets reelle behov».

2.3. Forståelsen av mandatet

Det følger av mandatets del 1 at utredningen skal inneholde forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll i tråd med stortingsflertallets vedtak.

I tråd med flertallets merknader i Innst. 133 S. (2024–2025), slik disse er gjengitt ovenfor, legges det til grunn at Stortinget med «visitasjonssoner for våpenkontroll» sikter til bestemte områder der politiet i en tidsavgrenset periode gis adgang til å visitere personer for å avdekke våpen. Det legges også til grunn at visitasjonssoner er ment å være et preventivt virkemiddel i politiets forebyggende arbeid mot gjengrelatert kriminalitet, ulovlig våpenbesittelse og grove voldshendelser.

Det følger av mandatet at utredningen *skal* inneholde forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll i tråd med stortingsflertallets vedtak. Dette innebærer at jeg ikke skal vurdere *om* regler om visitasjonssoner for våpenkontroll skal innføres, og heller ikke utrede behovet for slike regler på generelt grunnlag. Jeg må likevel undersøke behovet for slike regler i den grad det har betydning for *hvordan* reglene om visitasjonssoner utformes.

Det er på det rene at norsk politi allerede i dag har adgang til å gjennomføre visitasjon for å avdekke våpen i bestemte områder i en tidsavgrenset periode etter politiloven § 7 a.

[8] Se punkt 3.3.3.6 for mer om dette.

Ettersom Justiskomiteens flertall legger til grunn at denne adgangen ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde, og at dagens visitasjonshjemmel bør utvides, legges det til grunn at de reglene som foreslås *skal* gi en mer omfattende adgang til visitasjon for våpenkontroll enn dagens bestemmelse tillater.

Ifølge mandatets del 2, skal jeg også undersøke om politiet har behov for å bruke bestemmelsen i politiloven § 7 a i flere situasjoner enn i dag, og vurdere om bestemmelsen bør utvides for å møte politiets behov. Dette tilsier at jeg *kan* foreslå utvidelser utover det som følger av Stortingets vedtak.

Samtidig skal jeg også vurdere om politiloven § 7 a bør endres for å imøtekomme kritikken fra politiet og universitetsmiljøer om manglende presisjon i dagens bestemmelse. Dette tilsier at jeg kan foreslå presiseringer i denne bestemmelsen.

Ettersom utredningen skal oppfylle de minimumskrav som følger av instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), skal jeg dessuten vurdere relevansen av visitasjonssoner som kriminalitetsbekjempende tiltak, drøfte de prinsipielle spørsmål slike soner reiser, de positive og negative virkningene av visitasjonssoner, og hvem som blir berørt. Dette er særlig gjort i kapittel 8 til 10.

Mandatet innebærer at jeg bare skal foreslå regler om visitasjonssoner for våpenkontroll, og ikke for eventuelle andre formål. Utredningen skal også begrenes til visitasjon i forebyggende øyemed, og avgrenses mot visitasjon i straffesakssporet.

2.4. Utrederens arbeid

I tråd med mandatet, er det gjennomført møter med representanter for Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt. Til stede i møtet var også en representant for Agder politidistrikt, for å belyse hvilke utfordringer politiet står overfor i deler av landet med andre utfordringer enn Oslo.

Jeg har mottatt informasjon fra Politidirektoratet om hvordan politiet praktiserer reglene om visitasjon for våpenkontroll som finnes i dag. Jeg har videre mottatt interne instrukser og eksempler på begjæringer og beslutninger i medhold av politiloven § 7 a fra Oslo politidistrikt. Ettersom deler av dette materialet opprinnelig var unntatt offentlighet, har jeg fått samtykke fra distriktet til å gjengi det i utredningen.

I tillegg er det gjennomført et digitalt møte med to ansatte i Oslo politidistrikt enhet øst om deres erfaring med bruk av dagens regel om visitasjon for våpenkontroll, og med mangfoldskoordinator i Oslo politidistrikt om forholdet mellom visitasjoner og politiets relasjon til etniske minoriteter. Jeg har også gjennomført et digitalt møte med ansvarlig for politioperativ fagutvikling i Oslo politidistrikt, med fokus på opplæringsprogrammet *Rettferdig politi.*

Jeg har videre gjennomført et digitalt møte med tre representanter for Politiets sikkerhetstjeneste om hvorvidt, og eventuelt hvordan, visitasjonssoner kan være et relevant forebyggende tiltak overfor trusler på tjenestens arbeidsområde.

I tråd med mandatet er det også gjennomført møter med Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). I tillegg har jeg hatt digitale møter med en ansatt ved Politihøgskolen som har forsket på politiets visitasjoner, og ansatte i politirettsmiljøet ved Universitetet i Bergen.

Videre er det gjennomført digitale møter med representanter for henholdsvis svensk og dansk politi, om deres ordninger med sikkerhetssoner (S) og visitasjonssoner (DK). Jeg har også mottatt skriftlig materiale om disse ordningene, og søkt å kartlegge relevant forskning knyttet til disse. Jeg har hatt et digitalt møte med en forsker ved Malmø Universitet, som forsker på den svenske ordningen med sikkerhetssoner. De svenske og danske ordningene er redegjort for i kapittel 5 og 6.

Jeg valgte å undersøke den danske ordningen selv om mandatet presiserer at utredningen primært bør se hen til den svenske lovgivningen som er nyere og mer forenelig med de siste årenes utvikling i forståelsen av konstitusjonelle og menneskerettslige krav. Dette skyldes at den svenske lovgivningen så langt bare har vært benyttet i fem tilfeller, og det svenske erfaringsgrunnlaget derfor er begrenset. De danske reglene har derimot vært i bruk siden 2004 og i et langt større antall tilfeller. Redegjørelsen for den danske ordningen er dermed først og fremst ment å bidra til forståelsen for hvordan slike regler fungerer i praksis, og ikke som inspirasjon til utforming av den norske lovgivningen.

Jeg har også søkt å kartlegge eksisterende forskning om lovregulering og gjennomføring av visitasjoner. Det finnes omfattende internasjonal forskning om politikontroller og såkalte «stopp og sjekk»-praksiser, og det har ikke vært rom for å gjennomgå denne i sin helhet. Mye av denne forskningen gjelder amerikansk og engelsk politi, og antas å ha begrenset overføringsverdi til norske forhold. Jeg har derfor fokusert på det som finnes av forskning på de nordiske landene, som er direkte relevant for norske forhold.

Det følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12 at barn og unge har rett til å bli hørt i saker som angår dem. FNs barnekomité har uttalt at dette både gjelder det enkelte barn og barn som gruppe, og at barn kan tilføre relevante perspektiver og erfaringer som bør tas hensyn til blant annet i forberedelsen av lover som angår dem.[9] Fordi også barn vil kunne rammes av beslutninger om å etablere visitasjonssoner, og unge under 18 år også vil kunne utsettes for visitasjon, bør barn gis anledning til å uttale seg om forslaget. Ettersom dette har vært et kortvarig og begrenset utredningsoppdrag, har jeg ikke hatt kapasitet til å arrangere egne møter med barn og unge. Jeg har imidlertid kartlagt forskning og annet skriftlig materiale som kaster lys over barn og unges erfaring med politiets visitasjoner og andre kontrollformer.[10] Barns menneskerettigheter er redegjort for i punkt 8.7 og de mulige skadevirkningene forslaget kan ha for barn og unge er beskrevet i punkt 10.3. Departementet bør

[9] FNs barnekomités generelle kommentar nr. 12 (2009), s. 7.
[10] Se for eksempel Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023) og Forandringsfabrikken, *Sint utenpå, vondt inni – til politikere politi skole barnevern BUP* (2020), s. 74–95.

imidlertid sikre at barn og unges perspektiver kommer frem dersom forslaget sendes på høring.

Flere digitale verktøy er brukt i utarbeidelsen av rapporten, til å understøtte informasjonsinnhenting, - analyse og tekstforbedring. Microsoft Copilot er brukt til tekstbearbeidelse og Google Notebook er brukt til å analysere forskning, rapporter og rettspraksis. Jeg er ansvarlig for eventuelle unøyaktigheter og utelatelser i utredningen.

II Gjeldende rett

3. Politiets visitasjonsadgang i dag

3.1. De rettslige rammene for politiets visitasjoner

Politiet har som oppgave å beskytte enkeltmenneskers frihet og sikkerhet og å sikre samfunnet mot alvorlige forstyrrelser. Disse oppgavene er spesifisert i politiloven § 2, som gir politiet et omfattende ansvar blant annet for å «beskytte person, eiendom og fellesgoder», «opprettholde den offentlige orden og sikkerhet» og «verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet». Bestemmelsen fastslår også at politiet skal «forebygge kriminalitet», «avdekke og stanse kriminell virksomhet» og «forfølge straffbare forhold».

Politiet kan bruke ulike virkemidler for å ivareta dette samfunnsoppdraget. Noen av disse virkemidlene er så inngripende overfor enkeltpersoner at de bare kan brukes med hjemmel i lov og innenfor de rammene loven oppstiller. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet (lovskravet) som blant annet er inntatt i Grunnloven § 113 og flere av våre menneskerettslige forpliktelser.[11]

Politiets adgang til å gripe inn overfor enkeltpersoner for å opprettholde ro og orden og forebygge kriminalitet er i hovedsak regulert i politiloven. De tillatte inngrepene spenner fra bortvisning, visitasjon og pågripelse til fysiske slag og spark og bruk av skytevåpen. Noen av disse brukes for å få kontroll i akutte situasjoner. Andre brukes for å forebygge at slike akutte situasjoner oppstår. Adgangen til å visitere enkeltpersoner for å avdekke våpen etter politiloven § 7 a er et slikt forebyggende virkemiddel. Politiloven inneholder også en bestemmelse om visitasjon av enkeltpersoner i § 7 og en regel om såkalt aksessorisk visitasjon i politiloven § 10.[12] Politiet kan videre foreta visitasjon som ledd i utlendingskontroll. Reglene om politiets visitasjoner er omtalt i punkt 3.2 til 3.6.

Som ledd i etterforskingen av straffbare forhold, gir straffeprosessloven politiet adgang til å foreta en rekke inngrep som minner om de som er regulert i politiloven. Straffeprosessloven § 195 gir adgang til ransaking av person – en fremgangsmåte som i praksis tilsvarer visitasjon etter politiloven. Ransaking foretas imidlertid for å søke etter bevis for straffbare forhold som begås eller er begått, og ikke først og fremst for å opprettholde ro og orden eller forebygge straffbare handlinger. Ransaking har dermed et annet formål enn visitasjon etter politiloven. Fordi ransaking etter straffeprosessloven kan lede til straff, mens visitasjon etter politiloven normalt ikke får ytterligere konsekvenser for den som visiteres, gjelder det strengere krav før noen kan ransakes. Ettersom reglene og ansvarsforholdene er ulike i etterforsking og i politiets forebyggende og håndhevende virksomhet, er det viktig at politiet til enhver tid er seg

[11] For privatlivsinngrep følger et lovskrav også etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.
[12] Ytterligere regler for politiets handlemåte og maktbruk er gitt i politiinstruksen.

bevisst formålet med den virksomhet som settes i verk eller videreføres.[13] Forholdet mellom de to regelsettene er nærmere omtalt i punkt 3.3.3.10.

Politiloven § 6 inneholder generelle regler om hvordan politiet skal opptre. Bestemmelsen gir ikke et selvstendig grunnlag for inngrep fra politiet, men oppstiller rammer for alle politiets virkemidler. Det er flere måter å systematisere de prinsippene som følger av bestemmelsen på, og det kan være flytende overganger mellom dem. Samlet sett krever bestemmelsen at politiets virkemidler skal være nødvendige og forholdsmessige, og at politiet skal opptre saklig og hensynsfullt.[14] Betydningen av disse kravene for gjennomføringen av politiets visitasjoner er omtalt i punkt 3.3.3.7 og 3.3.3.9.

Politiloven § 6 fjerde ledd gir politiet adgang til å bruke fysisk makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig. Dette gir ikke noe selvstendig grunnlag for å gripe inn med makt, men en adgang til å bruke fysisk makt for å gjennomføre andre lovfestede virkemidler.[15] Kravet om nødvendighet og forsvarlighet gjelder da for maktbruken, og ikke for det opprinnelige inngrepet.[16] Politiet kan dermed bruke makt for å gjennomføre en visitasjon, for eksempel dersom en person motsetter seg dette, men det stilles da strengere krav til behovet for visitasjonen og vurderingen av hensynet til den som visiteres.

Politiloven § 6 reflekterer de materielle kravene til nødvendighet og forholdsmessighet for utøvelse av polititjeneste som følger av Grunnloven og EMK, og bestemmelsen må ses i sammenheng med og tolkes i samsvar med disse forpliktelsene.[17] At tjenesteutøvelsen skal være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskets verdighet, er også presisert i politiinstruksen § 3-1.

Når politiet skal visitere noen, må de ikke bare finne frem til en regel i loven som gir adgang til visitasjon. Den enkelte polititjenesteperson må også vurdere om den situasjonen vedkommende står overfor oppfyller vilkårene for visitasjon. Innenfor jussen kalles denne vurderingen bevisbedømmelse. Det er kanskje vanligst å snakke om bevisbedømmelse i forbindelse med etterforsking og pådømmelse av straffesaker, men i realiteten foretas bevisbedømmelse også i operativt politiarbeid.[18] Spørsmålet er da om polititjenestepersonen har bevis – informasjon – som tilsier at den aktuelle situasjonen oppfyller lovens krav. De ulike visitasjonsreglene oppstiller ulike bevistema og beviskrav. Et bevistema er et faktum som må bevises for at en rettsregel skal komme til anvendelse, og et beviskrav stiller krav til sannsynligheten for at en situasjon samsvarer med bevistemaet. Når politiet skal visitere noen, må de dermed vurdere om de har

[13] For mer om når politiets virksomhet anses som etterforsking, se Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 og for mer om når politiets maktbruk i ordenstjeneste hjemles i straffeprosessloven og når den skal hjemles i politiloven, se Spurkland, *«Vi kjører han inn for en sjekk»,* Tidsskrift for strafferett nr. 2/2015, s. 60–83.
[14] Spurkland, *Kommentar til politiloven § 6*, Karnov, note 1.
[15] Spurkland, *Kommentar til politiloven § 6*, Karnov, note 8.
[16] For dette inngrepet gjelder kravene om nødvendighet og forholdsmessighet i politiloven § 6 andre ledd.
[17] Se kapittel 8 for mer.
[18] Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss 2. utgave* (2019), s. 92.

informasjon som med tilstrekkelig stor grad av sikkerhet tilsier at vilkårene i den relevante visitasjonsbestemmelsen er oppfylt.

I det videre redegjøres det for de reglene som i dag gir politiet adgang til å visitere enkeltpersoner. Hovedfokus er på visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 a, ettersom denne bestemmelsen er mest relevant for forslaget om regler om visitasjonssoner for våpenkontroll. De øvrige reglene behandles i den grad de er relevante for eller kaster lys over dette temaet.

3.2. Visitasjon etter politiloven § 7

Det vanligste rettsgrunnlaget for politiets visitasjon av enkeltpersoner er politiloven § 7. Bestemmelsen gir politiet mulighet til å bruke en rekke virkemidler for å opprettholde offentlig ro og orden, ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller avverge eller stanse straffbare handlinger. Blant disse virkemidlene er visitasjon av enkeltpersoner og kjøretøy.[19] Etter bestemmelsen kan politiet også regulere ferdsel, forby opphold i bestemte områder, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.

Visitasjon etter politiloven § 7 kan brukes for å søke etter våpen, men også etter andre gjenstander som er egnet til å forstyrre ro og orden, true enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller begå straffbare handlinger.[20]

Bestemmelsens første ledd nr. 1 tillater visitasjon for å *stanse pågående forstyrrelser av offentlig ro og orden,* som gjerne kalles et repressivt ordensinngrep. Inngrepet har som formål å stoppe den som forstyrrer og gjenopprette ro og orden.[21] Bestemmelsen åpner også for visitasjon når omstendighetene gir «grunn til frykt for slike forstyrrelser», såkalt forebyggende eller preventivt ordensinngrep.[22] I slike tilfeller kreves det ifølge forarbeidene en «konkret og nærliggende risiko for forstyrrelser av ro og orden».[23] Dette innebærer for det første at risikoen må forankres i objektive og konkrete omstendigheter. Kravet om objektive omstendigheter innebærer at subjektiv frykt eller personlige fordommer ikke er tilstrekkelig. Det må foreligge faktiske omstendigheter som tilsier at det er en mulighet for ordensforstyrrelse. Kravet om konkrete omstendigheter medfører at generelle antakelser eller abstrakte muligheter ikke er tilstrekkelig. Kunnskap om at samme person tidligere har skapt forstyrrelser kan ikke alene begrunne inngrep, det må være holdepunkter i den konkrete situasjonen som tilsier at det vil skje i dette tilfellet. Ifølge Auglend og Mæland kan dette kravet lempes noe dersom man står overfor en

[19] Visitasjon var opprinnelig ikke eksplisitt nevnt i politiloven § 7, men ble lagt til ved lovendring i 2002, samtidig med vedtakelsen av politiloven § 7 a.
[20] Dette gjelder selv om forarbeidene har fokus på søk etter våpen, jf. Auglend og Mæland *Politirett* (2016) s. 779–780 og Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2019), s. 145–146.
[21] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 743.
[22] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 746.
[23] Ot.prp. nr. 22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), s. 61, se også LB-2005-42222. Med risiko siktes det her til en situasjon som med en viss sannsynlighet kan resultere i en ordensforstyrrelse, jf. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (2016), s. 546.

gruppe personer, for eksempel en ungdomsgjeng, som i seg selv kan utgjøre en fare for ro og orden.[24]

Videre må det være en rimelig mulighet for at den ordensforstyrrelsen man frykter, faktisk skjer.[25] Det innebærer at de objektive og konkrete omstendighetene må tilsi at det er en viss sannsynlighet for at risikoen for ordensforstyrrelse realiserer seg. Ordensforstyrrelsen må også være «nærliggende», det vil si nær i tid. I juridisk teori har det vært diskutert om sannsynlighetskravet bør være det samme i alle situasjoner, eller om det bør være relativt i forhold til alvoret i den mulige ordensforstyrrelsen.[26] Det virker imidlertid å være enighet om at både sannsynlighetskravet og kravet om at forstyrrelsen må være nærliggende kan være relativt,[27] slik at muligheten for krenkelser med stort skadepotensial kan åpne for inngripen ved fjernere muligheter enn krenkelser av mindre alvorlig karakter.[28]

Visitasjon etter politiloven § 7 første ledd nr. 2 kan gjennomføres for å *ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet*. I slike tilfeller kreves en kvalifisert risiko for skade av et visst omfang.[29] Også i dette ligger et krav om objektive omstendigheter som tilsier at det foreligger en risiko for skade, og omstendigheter som tilsier at risikoen med en viss sannsynlighet vil materialisere seg relativt raskt.[30] Her kan både enkeltpersoners handlinger, naturtilstander eller hendelser som brann, gasslekkasjer eller forurensning utgjøre risikoen.

Videre kan visitasjon etter politiloven § 7 første ledd nr. 3 foretas for å *avverge eller stanse lovbrudd*. Stansing vil skje overfor pågående lovbrudd, altså etter at gjerningspersonen har krysset grensen for det straffbare, mens avverging vil skje når lovbruddet er nært forestående, altså mens den som visiteres fortsatt er i fasen for straffri forberedelse.[31] På samme måte som ved preventive ordensinngrep, er det ved avverging krav om at det foreligger en konkret og nærliggende risiko for at et lovbrudd vil begås,[32] se beskrivelsen ovenfor om hva som kreves i den forbindelse.

Det er ikke helt enkelt å påvise forskjellen mellom de krav som gjelder for visitasjon for å søke etter våpen etter politiloven § 7 første ledd og visitasjon for å avdekke våpen etter § 7 a, som er behandlet nedenfor. Auglend og Mæland beskriver forskjellen slik:

> Kravet om konkret og nærliggende risiko innebærer altså at hjemmelen for avvergende visitasjon etter pl. § 7 må reserveres for påkommende situasjoner der konkrete personer anses å utgjøre en reell og umiddelbar fare for krenkelse av

[24] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 746.
[25] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 746.
[26] Boucht, *Politirettslig fare – særlig ved ordensforstyrrelser,* Tidsskrift for strafferett nr. 4/2018, med henvisning til Auglend (2016) og Fredriksen og Spurkland (2014).
[27] Boucht, *Politirettslig fare – særlig ved ordensforstyrrelser,* Tidsskrift for strafferett nr. 4/2018.
[28] Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (2016), s. 555.
[29] Ot.prp. nr.22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), s. 62.
[30] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 748.
[31] Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (2016), s. 570.
[32] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 750.

orden, sikkerhet eller lovlydighet. Forhåndsplanlagt visitasjon av person eller kjøretøy etter våpen basert på erfaring omfattes således ikke. Ei heller fremskutt preventiv og informasjonsstyrt visitasjon for å hindre omfattende ordenskrenkelser eller alvorlige straffbare handlinger som er eller kan være under oppseiling…[33]

Samtidig er det på det rene at visitasjon etter politiloven § 7 også vil kunne skje i områder og situasjoner der det erfaringsmessig skjer våpenrelaterte voldslovbrudd eller der politiet besitter informasjon om at slike lovbrudd kan komme til å begås, altså situasjoner som omfattes av politiloven § 7 a. En forutsetning for bestemmelsens praktiske relevans er altså at terskelen for visitasjon er lavere enn etter politiloven § 7. Forskjellen mellom de to regelsettene er utdypet nedenfor, blant annet i punkt 3.3.3.5.

3.3. Våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a

3.3.1. Oversikt

Politiloven § 7 a gir politimesteren eller den han bemyndiger adgang til å beslutte at politiet, i et nærmere angitt tidsrom, kan visitere enkeltpersoner og kjøretøy når det er «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen». Slik beslutning må fattes i forkant av at visitasjonen(e) finner sted, og visitasjonsadgangen kan bare gjelde «i situasjoner eller på steder:

a. hvor slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted, eller
b. hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger».

I tillegg til å være begrenset til søk etter våpen, må visitasjonene ha som formål «å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet». Som «våpen» regnes alle gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, i tillegg til kniv eller lignende skarpt redskap som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7.

Politimesterens beslutning om våpenvisitasjon skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før visitasjon skjer. Beslutningen skal gjelde for et nærmere angitt tidsrom. Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig.

Innenfor rammene av den overordnede beslutningen, kan den enkelte polititjenesteperson beslutte og gjennomføre visitasjon dersom lovens vilkår er oppfylt. Nøyaktig hvilke vilkår som gjelder for den enkelte visitasjon er omdiskutert, se punkt 3.3.3.6 nedenfor.

Det følger av politiloven § 7 a at norsk politi allerede i dag har en viss adgang til å etablere visitasjonssoner, i den forstand at det kan utpekes bestemte steder eller situasjoner der politiet i en tidsavgrenset periode gis adgang til å visitere personer for å

[33] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 781.

avdekke våpen. Det gjelder imidlertid flere begrensninger i denne adgangen, bl.a. knyttet til hvilke steder og hvor lenge slik visitasjon kan foregå, og hvem som kan visiteres. Disse begrensningene er redegjort for i punkt 3.3.3 nedenfor. Ettersom flere av disse begrensningene bare kan utledes av bestemmelsens historikk, gjennomgås denne først.

3.3.2. Historikk

Før politiloven § 7 a ble vedtatt i 2002, fantes en bestemmelse om utvidet adgang til å undersøke om personer bar stikk- eler skytevåpen på offentlig sted i politiloven § 10 a.[34] Bestemmelsen var midlertidig, og ble vedtatt i 1999 som ledd i en bredere satsning mot voldskriminalitet.[35]

Politiloven § 10 a hadde store likhetstrekk med dagens § 7 a, men begrenset visitasjonsadgangen til «person» og kunne bare brukes «i situasjoner eller på steder hvor vold erfaringsmessig lett utøves». Den ga altså ikke adgang til visitasjon av kjøretøy, og hadde ikke noe alternativ som tilsvarer dagens første ledd bokstav b om visitasjon når det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder relevante straffbare handlinger. Visitasjon etter politiloven § 10 a krevde forhåndssamtykke fra politimesteren eller politimesterens stedfortreder, som var pålagt å begrense visitasjonsadgangen til «et nærmere angitt område og tidsrom». Visitasjon i det enkelte tilfellet kunne bare skje når det var «grunn til å undersøke» om personen var i besittelse av våpen, og skulle «fortrinnsvis foretas ved hjelp av teknisk hjelpemiddel». Visitasjon i medhold av bestemmelsen kunne bare foretas av tjenestemann som hadde gjennomgått særskilt opplæring.

Hovedformålet med bestemmelsen var å forebygge kriminalitet og øke publikums trygghet på offentlige steder.[36] Ifølge departementet var bestemmelsen ment å «gi en viktig signaleffekt og i seg selv være trygghetsskapende og forebyggende». Visitasjon ble ansett som et «viktig middel i kampen mot visse former for storbykriminalitet», der «planlagte aksjoner kan ha en særskilt misjon som trygghetsskapende og forebyggende tiltak».[37] Visitasjon ble også karakterisert som «ett av flere virkemidler for å øke muligheten for oppdagelse av ulovlig våpenbesittelse»,[38] «først og fremst i forbindelse med forhåndsplanlegging av aksjoner for å kunne avdekke våpen».[39] Bestemmelsen åpnet for «planlagte tiltak rettet mot utsatte steder og til tider hvor det erfaringsmessig er mulig at konflikter som kan medføre våpenbruk er til stede».[40]

Bestemmelsen skulle altså være forebyggende og trygghetsskapende i seg selv, og visitasjon med hjemmel i bestemmelsen skulle være et verktøy for å avdekke oppbevaring av våpen og derigjennom forebygge voldskriminalitet.

---

[34] Lov 16. juli 1999 nr. 65 (i kraft 1. september 1999).
[35] Bestemmelsens forarbeider var Ot.prp. nr. 79 (1998–99) og Innst. O. nr. 97 (1998–99).
[36] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 1–2, 8 og 15.
[37] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2.
[38] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 8.
[39] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 15–16.
[40] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 17–18.

Kravet om at visitasjon bare kunne besluttes «i situasjoner eller på steder hvor vold erfaringsmessig lett utøves», innebar ifølge departementet at visitasjoner normalt skulle skje som «planlagte tiltak rettet mot utsatte steder til tider hvor det erfaringsmessig er mulig at konflikter som kan medføre bruk av våpen, kan oppstå».[41] Det kunne skje både på «steder som er geografisk angitt og de som kan indentifiseres etter sin art innenfor et nærmere angitt område, f.eks. ved drosjekøer, utenfor restauranter m.m.»[42] Visitasjoner etter politiloven § 10 a skulle først og fremst være forhåndsplanlagte forebyggende tiltak, og ikke brukes i mer akutte situasjoner.

Politiloven § 10 a tillot bare visitasjon når det var «grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen». Formålet med undersøkelsen måtte være å avdekke om personer bar våpen og kunne ikke brukes for å avdekke for eksempel narkotika. Kravet om «grunn til å undersøke» innebar at det måtte «foreligge objektive omstendigheter (dvs. ytre konstaterbare og etterprøvbare) opplysninger som kan tyde på at vedkommende bærer våpen».[43] Sannsynlighetsovervekt krevdes ikke. Videre ble det presisert at «grunn til å undersøke» måtte påvises for hver person som skulle visiteres.[44]

Systematikken i bestemmelsen var altså slik at politimesterens tillatelse ga adgang til visitasjon i et bestemt område og for et bestemt tidsrom, mens den enkelte polititjenesteperson, innenfor rammene av politimesterens tillatelse, måtte vurdere hvilke personer det var «grunn til å undersøke» om var i besittelse av våpen og som dermed kunne visiteres.

Ved utformingen av bestemmelsen ble det tatt hensyn til kravene i EMK artikkel 8, og lagt «stor vekt på at bestemmelsen blir utformet slik at det blir mulig å ivareta garantier for rettssikkerhet på en betryggende måte».[45] Dette gjaldt både ved utformingen av vilkårene og saksbehandlingsreglene. Kravet til godkjenning og avgrensning av område og tidsrom, innebar, ifølge departementet, at lovskravet etter EMK var oppfylt, mens kravet til proporsjonalitet ble ansett oppfylt med henvisning til at visitasjonen i første omgang skulle skje med et teknisk hjelpemiddel (metalldetektor), noe som ble ansett å være mindre inngripende enn fysisk visitasjon.

Videre fremgikk det at bestemmelsen var ment som et supplement til eksisterende visitasjonshjemler. Det ble også påpekt at bestemmelsen måtte praktiseres på en måte som ivaretok hensynet til publikum, «særlig for å unngå at det gode tillitsforholdet til publikum som er basis for et godt politiarbeid, blir skadelidende» og at man burde «være spesielt oppmerksom på problemstillingen i forhold til enkelte grupper av befolkningen».[46]

[41] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 19.
[42] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.
[43] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18, se også Innst. O. nr. 97 (1998–99) s. 5.
[44] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.
[45] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2 og 16.
[46] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2 og 16.

Bestemmelsen ble gitt som midlertidig lov med en gyldighetstid på tre år, slik at man kunne få erfaring med praktiseringen av bestemmelsen og hvilke effekter den hadde fått.[47]

3.3.3. Innholdet i regelen

3.3.3.1. Innledning

Den nåværende bestemmelsen om visitasjon for å avdekke våpen i politiloven § 7 a ble vedtatt i 2002. Den var permanent og erstattet den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a beskrevet i forrige punkt.[48] Bakgrunnen for vedtakelsen var også denne gangen en anført økning i voldskriminalitet, som nå i større grad enn tidligere var preget av våpenbruk, og særlig bruk av kniv.[49]

Videreføringen av visitasjonsadgangen, og de endringene som ble gjort i den forbindelse, baserte seg på anbefalinger fra en arbeidsgruppe bestående av representanter fra politiet og påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen bygget på en evaluering av visitasjonsadgangen etter politiloven § 10 a gjennomført av Politidirektoratet.[50]

Politiloven § 7 a videreførte i stor grad bestemmelsen i § 10 a, men med enkelte endringer.[51] Den største materielle endringen var at visitasjonsadgangen ble utvidet til å omfatte kjøretøy. Flere politidistrikt hadde gitt uttrykk for at det ofte var større behov for visitasjon av kjøretøy enn av personer.[52] Videre ble kompetansen til å beslutte visitasjon gitt ikke bare til «politimesteren eller dennes stedfortreder», men til «politimesteren eller den han bemyndiger». Kravet om at visitasjonen «fortrinnsvis» skulle foretas ved hjelp av tekniske hjelpemidler (i praksis metalldetektor) ble også fjernet, sammen med kravet om særskilt opplæring av tjenestepersoner som skulle utføre visitasjon. Det ble imidlertid understreket at visitasjon fortsatt skulle utføres så hensynsfullt og skånsomt som praktisk mulig, med henvisning til politiloven § 6 om hvordan polititjenesten skal utføres og hvilke midler som kan tas i bruk.[53] Det ble videre lagt til grunn at bestemmelsen oppstilte klare vilkår for når visitasjon kunne gjennomføres, og at reglene om beslutningsprosedyrer og -innhold, gjorde at «bestemmelsen og praktiseringen av den» var forenelig med EMK.[54]

Politiloven § 7 a gir i dag politiet adgang til å visitere personer og kjøretøy på offentlig sted «for å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet».

---

[47] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2.
[48] Lov 28. juni 2002 nr. 53. Forarbeidene var Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen) og Innst. O. nr. 62 (2001–2002) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen).
[49] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 7.
[50] Arbeidsgruppen og dens anbefalinger er gjengitt i Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) på s. 7–9 og 15–16, og hovedfunnene i Politidirektoratets evaluering er gjengitt på s. 14–15.
[51] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 5 og 17.
[52] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 17.
[53] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 18.
[54] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), s. 18.

Visitasjon kan bare foretas når det er «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen». Visitasjonsadgangen er videre begrenset til situasjoner eller steder hvor: (1) «slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted», eller (2) «hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger».

Bestemmelsens vilkår knytter seg altså til hvilke objekter som kan visiteres («person eller kjøretøy» og formålene med visitasjonen («å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevare våpen» for dermed «å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet»). Videre inneholder bestemmelsen en generell stedsbegrensning («offentlig sted») og to alternative steds- eller situasjonskrav (situasjoner eller steder hvor slike straffbare handlinger «erfaringsmessig finner sted», eller hvor det er «grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger»). Dessuten inneholder bestemmelsen, etter min oppfatning, et krav knyttet til de enkeltpersonene som velges ut til visitasjon («grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen»), heretter omtalt som undersøkelseskravet. Den videre redegjørelsen for bestemmelsens innhold er strukturert i henhold til beskrivelsen ovenfor. Avslutningsvis redegjøres det for de krav som stilles til beslutningen om og gjennomføringen av visitasjon, og forholdet til straffeprosessuelle regler.

3.3.3.2. Visitasjonsobjektene («person eller kjøretøy»)

Visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 a er begrenset til å gjelde «person eller kjøretøy». Med visitasjon av person menes ifølge forarbeidene «en ytre besiktigelse av personens kropp»,[55] noe som normalt innebærer at politiet kjenner på vedkommendes kropp utenpå klærne, og undersøker lommer, sko mv. for å avdekke eventuelle våpen. Formuleringen tilsier at politiet kan pålegge personen å kle av seg, men i slike tilfeller tilsier prinsippene i politiloven § 6 at det utvises forsiktighet.[56] Visitasjonsadgangen omfatter også undersøkelser av personens sekker, bager o.l. som vedkommende bærer med seg eller har i sin umiddelbare nærhet.[57] Undersøkelser av kroppens hulrom anses som «kroppslig undersøkelse» og faller klart utenfor.[58]

Som «kjøretøy» regnes «enhver innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner», altså både motorkjøretøy og sykler.[59] Visitasjon av kjøretøy kan omfatte hele kjøretøyet, ikke bare området rundt føreren. Politiet kan med andre ord undersøke både hanskerommet, bagasjerommet og under setene.

3.3.3.3. Formålskravene

Videre inneholder politiloven § 7 a *et dobbelt formålskrav*. Bestemmelsen krever for det første at formålet med visitasjon er å undersøke om noen er i besittelse av eller

[55] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 35.
[56] Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 777.
[57] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 35.
[58] Slike undersøkelser kan foretas etter straffeprosessloven § 157. Tollmyndighetene kan undersøke kroppens hulrom etter vareførselloven § 8-4 nr. 2.
[59] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

oppbevarer våpen, og for det andre at visitasjon foretas for å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet.

Det *første formålskravet* innebærer at visitasjon må ha som formål å avdekke våpen, og ikke for eksempel andre ulovlige stoffer, varer eller gjenstander[60] eller tyvgods.[61] Som våpen etter politiloven § 7 a tredje ledd regnes gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, herunder skytevåpen, elektrosjokkvåpen og batonger.[62] Som våpen regnes også kniv eller lignende skarpt redskap som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7, herunder balltre, jernstenger og kjettinger.[63] Som «farlig gjenstand» regnes også eksplosiver, kjemikalier o.a. som kan brukes til å gjennomføre straffbare handlinger.[64] Kombinasjonen av de to formålskravene må antas å innebære at bestemmelsen bare tillater søk etter våpen som er egnet til å krenke liv, helse eller frihet, og at søk etter gjenstander som ikke er «egnet til bruk ved legemskrenkelser» ikke vil være tillatt.[65]

Det *andre formålskravet* innebærer at visitasjon må ha som formål «å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet». Dette kan for eksempel være voldshandlinger, trusler, frihetsberøvelse og ran.[66] Sammenhengen i bestemmelsen tilsier at formålet må være å hindre at slike krenkelser skjer ved bruk av våpen,[67] og ikke på andre måter. Videre kan bestemmelsen ikke brukes for å etterforske en straffbar handling som allerede er avsluttet. Dersom politiet leter etter våpen som har vært brukt i forbindelse med en voldshendelse, kan det altså ikke besluttes visitasjon etter politiloven § 7 a med mindre det er frykt for at våpenet brukes på nytt.[68]

Det har i juridisk teori vært hevdet at visitasjon etter politiloven § 7 a ikke kan ha som formål å avdekke overtredelser av straffelovens forbud mot bæring av kniv eller våpen på offentlig sted, men utelukkende å forebygge straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet ved bruk av våpen.[69] Etter min mening vil det neppe ha noen praktisk betydning om formålet med en visitasjonsbeslutning formuleres som å avdekke om enkeltpersoner bærer våpen eller å hindre straffbare handlinger ved bruk av slike våpen. Bæring av våpen vil i de aller fleste tilfelle utgjøre en risiko for voldelige

[60] Dette ble presisert i Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18 i relasjon til den nå opphevede bestemmelsen i politiloven § 10 a, men må anses å gjelde også her.
[61] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 31.
[62] Se lov 20. april 2018 nr. 7 om våpen (våpenlova) og forskrift 7. mai 2021 nr. 1452 om våpen, skytevåpen og ammunisjon (våpenforskrifta).
[63] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 35.
[64] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.
[65] Se uttalelse i Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) på s. 24 knyttet til straffeloven 1902 § 352 a (nåværende straffelov 2005 § 189 andre ledd).
[66] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.
[67] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 131.
[68] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 31–32.
[69] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 131.

handlinger, med mindre det er klare holdepunkter for at den eller de som visiteres ikke vil ta våpnene i bruk.

Juridisk teori har også hevdet at visitasjon med formål å avskrekke enkeltpersoner fra å ta med seg kniv til offentlige steder ikke vil være lovlig.[70] Et slikt avskrekkende og forebyggende formål er imidlertid i tråd med bestemmelsens intensjon. Det fremgår klart av forarbeidene at den opprinnelige bestemmelsen i politiloven § 10 a var ment å virke forebyggende og trygghetsskapende i seg selv.[71] Det er vanskelig å se for seg at en beslutning om visitasjon med formål å avskrekke enkeltpersoner fra å bære våpen og som oppfyller de øvrige vilkårene i politiloven § 7 a ikke også vil ha som formål – mer eller mindre direkte – å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet.

3.3.3.4. Den generelle stedsbegrensningen («offentlig sted»)

Visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 a er begrenset til å gjelde på «offentlig sted». Som «offentlig sted» regnes steder «bestemt for alminnelig ferdsel» eller «der allmennheten ferdes», se straffeloven § 10. Det vil si fysiske steder der mennesker kan ferdes og som enten har som formål at alle som ønsker skal kunne ferdes der eller der allmennheten (i motsetning til en lukket krets av personer) faktisk ferdes.[72] Det er ikke avgjørende om stedet er offentlig eller privat eid dersom det er ment for allmennheten eller dersom allmennheten i praksis ferdes der.[73]

Visitasjoner kan dermed finne sted på gater, veier og stier, i parker, på torg og plasser, bruer, brygger, kaier, strender eller anleggsplasser, så lenge disse er ment for allmennheten eller i praksis alminnelig beferdet. Det kan også skje i garasjeanlegg og på private parkeringsplasser som er tilgjengelige for allmennheten,[74] og innendørs som for eksempel på utesteder, i konsertlokaler, på kjøpesentre og på kollektivtransport.[75]

3.3.3.5. De spesielle steds- eller situasjonskravene

Videre skisserer politiloven § 7 a første ledd andre punktum *to alternative steds- eller situasjonskrav*. Samlet sett innebærer kravene at politiet ikke kan beslutte våpenvisitasjon som et helt generelt forebyggende tiltak, men at det må påvises omstendigheter som tilsier at det foreligger en forhøyet risiko for relevante straffbare handlinger,[76] enten basert på erfaringer med bestemte steder eller situasjoner (bokstav a) eller konkrete opplysninger om at noe straffbart kan komme til å skje (bokstav b). Som påpekt av Kjelby og Nilsen, er det «stedets eller situasjonens potensial som arena

[70] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 131.
[71] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 17–18.
[72] Husabø, *Kommentar til straffeloven* § 10, Karnov.
[73] Se for eksempel Rt-1993-1249.
[74] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.
[75] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 31.
[76] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 32.

for liv, helse- eller frihetskrenkelser» som etterspørres, og som begrenser bestemmelsens virkeområde.[77]

Det første alternativet innebærer at visitasjon kan skje i situasjoner eller på steder hvor «straffbare handlinger [som krenker noens liv, helse eller frihet] erfaringsmessig finner sted». Alternativet åpner for det som kan kalles *erfaringsbaserte visitasjonsbeslutninger.* Det tar ifølge forarbeidene sikte på gjennomføring av «stikkprøve-visitasjoner».[78] Med dette siktes det til muligheten som allerede var etablert ved den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a til å gjennomføre forhåndsplanlagte aksjoner «rettet mot utsatte steder og til tider hvor det erfaringsmessig er mulig at konflikter som kan medføre våpenbruk» vil oppstå.[79]

Slike aksjoner vil kunne skje «i situasjoner eller på steder». Det kan både dreie seg om «steder som er geografisk angitt og de som kan indentifiseres etter sin art innenfor et nærmere angitt område, f.eks. ved drosjekøer, utenfor restauranter m.m.»[80] Et eksempel på et sted som er geografisk angitt vil være «Torgalmenningen i Bergen», mens et eksempel på et sted som er identifisert «etter sin art» vil være «drosjekøer i Kristiansand sentrum». Det vil være en glidende overgang mellom steder som er angitt «etter sin art» og «situasjoner». Som situasjoner vil trolig regnes mer konkrete hendelser, for eksempel der rivaliserende ungdomsgjenger eller supporterklubber møtes,[81] og erfaring tilsier at de kan komme til å bruke vold.

Kravet til erfaring tilsier at visitasjonsbeslutningen må bygge på fortidige hendelser. Politiet kan beslutte slike visitasjoner basert på statistikk, etterretningsanalyser, trusselvurderinger, men også annet dokumentert erfaringsgrunnlag som viser at våpen har vært brukt på samme eller tilsvarende sted eller i en tilsvarende situasjon.

Adgangen til å beslutte erfaringsbaserte visitasjoner reiser spørsmål om det kreves konkrete erfaringer som tilsier at det vil skje vold på det aktuelle stedet eller i den aktuelle situasjonen, eller om generelle erfaringer med den aktuelle typen sted eller situasjon er nok. Myhrer har tatt til orde for at generelle erfaringer må være nok når visitasjonsstedet er bestemt etter sin art, og viser til at dersom man har erfaring for at væpnet vold finner sted i drosjekøer, må det være adgang til å beslutte visitasjon også ved en nyopprettet holdeplass hvor man ikke har noen konkrete erfaringer.[82] For geografisk bestemte steder er løsningen, ifølge Myhrer, mer tvilsom, og han skriver:

> Forskjellen mellom en generell eller konkret forståelse vil f.eks. vise seg i følgende tilfelle: Politiet har erfaring for at det på torget i drabantby X og Y gjerne kommer til væpnet slagsmål på fredag og lørdag kveld og natt. Legger man en generell

[77] Se også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 132.
[78] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.
[79] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 17–18.
[80] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.
[81] Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Norsk lovkommentar, note 41.
[82] Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5.

> forståelse til grunn, gir dette også grunn til å foreta visitasjon i den nybygde drabantbyen Z, hvor man ikke har noen slike erfaringer, mens en konkret forståelse vil innebære at man også der må ha høstet konkrete erfaringer. *Haugland*: Våpen- og knivforbudet side 86 legger av effektivitetshensyn en generell erfaring til grunn, mens både *Auglend og Mæland*: Politirett side 786 og *Fredriksen og Spurkland*: Ordensjuss side 162–164 stiller et krav om konkrete erfaringer på det aktuelle stedet. Det kan argumenteres godt for begge alternativer, men særlig to forhold taler for å legge et krav om konkrete erfaringer til grunn: En visitasjon som ikke er basert på konkret mistanke eller begrunnelse overfor den enkelte, er et markant inngrep i den enkeltes privatliv og bør ikke gjennomføres i større utstrekning enn strengt nødvendig. Selv om de fleste aksepterer at slik visitasjon er nødvendig av hensyn til den alminnelige sikkerhet, vil man likevel ønske å planlegge sitt dagligliv slik at man unngår dette inngrepet. Å stille et krav om konkrete erfaringer med det geografiske stedet bidrar til å øke muligheten for å forutberegne og unngå visitasjonen. Områder hvor det har vært behov for å gjennomføre visitasjoner har gjerne blitt kjent som «klagesteder», og som man i alle fall til visse tider bør unngå hvis man ikke ønsker å bli eksponert for denne forstyrrende atferd og politiets kontroller av den.[83]

Etter mitt syn må kravet til konkretisering av de erfaringene man bygger på, ta utgangspunkt i en vurdering av den aktuelle risikoen, og ikke nødvendigvis om det dreier seg om et bestemt sted, et artsbestemt sted eller en situasjon. Som nevnt ovenfor, vil det ofte være en glidende overgang mellom disse alternativene. Som Myhrer skriver, er det et naturlig utgangspunkt at beslutninger om visitasjon på artsbestemte steder kan bygge på generelle erfaringer om at vold skjer på slike steder, for eksempel i drosjekøer. Her må visitasjonsbeslutningen likevel begrense seg til tider hvor risikoen for vold erfaringsmessig realiserer seg, for eksempel drosjekøer i Oslo sentrum fredag og lørdag kveld og natt. Der beslutningen knytter seg til et bestemt sted, er det et naturlig utgangspunkt at erfaringen må gjelde dette stedet konkret. Samtidig vil Myhrers eksempel om visitasjon på nattestid på torget i den nybygde drabantbyen Z kanskje kunne være et eksempel på et artsbestemt sted, dersom likhetstrekkene med risikoen for vold på torgene i drabantby X og Y er store nok. Også ved vurdering av situasjonsalternativet bør utgangspunktet være at erfaringene må gjelde den konkrete situasjonen. Politiet bør ikke kunne beslutte visitasjon i alle situasjoner der fotballsupportere samles, men bare der minst én av de aktuelle supporterklubbene har utøvd vold tidligere.

Det andre alternative steds- eller situasjonskravet innebærer at visitasjon kan skje «hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger [som krenker noens liv, helse eller frihet]». Dette alternativet åpner for det som kan kalles *etterretningsbaserte visitasjonsbeslutninger*. Ordlyden innebærer at det må foreligge opplysninger om at noen «planlegger eller forbereder» relevante straffbare

[83] Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5.

handlinger. Også dette alternativet tar ifølge forarbeidene sikte på forhåndsplanlagte aksjoner, likevel slik at disse foretas «på bakgrunn av opplysninger som gir grunn til å anta at en straffbar handling som nevnt planlegges eller er under forberedelse»,[84] og ikke som erfaringsbaserte stikkprøver. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger vil finne sted innenfor et visst område og tidsrom.[85]

Formuleringen «grunn til å anta» er et beviskrav som innebærer at det, basert på objektive holdepunkter, er rimelig grunn til å tro at noen i nær framtid planlegger eller forbereder handlinger av den aktuelle typen.[86] Kravet er noe strengere enn «grunn til å undersøke» som er omtalt i neste punkt.

Ordene «planlegger og forbereder» tilsier at den eller de som står bak risikoen som et minimum må ha påbegynt den mentale prosessen som ligger bak en relevant straffbar handling,[87] og at denne er kommet til uttrykk på måter som gjør at beviskravet er oppfylt. I og med at vilkårene er likestilt, har grensedragningen ingen rettslig relevans.

Det gjelder ingen eksplisitte begrensninger for hvor stort område visitasjon kan foretas på eller hvor lenge visitasjon kan pågå.[88] Som det fremgår i punkt 3.3.3.4, har praktiseringen av disse sidene ved bestemmelsen variert over tid og mellom ulike politidistrikter.

3.3.3.6. Undersøkelseskravet («grunn til å undersøke om noen»)

Visitasjon etter politiloven § 7 a kan ifølge bestemmelsens første ledd bare skje «når det er grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen». Betydningen av dette vilkåret er omstridt.

Det er på det rene at «grunn til å undersøke» i den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a innebar et krav om at det måtte «foreligge objektive omstendigheter (dvs. ytre konstaterbare og etterprøvbare) opplysninger» som kunne tyde på at den som skulle visiteres var i besittelse av våpen. Etter denne bestemmelsen måtte altså «grunn til å undersøke» påvises for hver enkelt person som skulle visiteres.[89] Dette fremgikk av ordlyden som koblet «grunn til å undersøke» til spørsmålet om «personen» i bestemt form var i besittelse av våpen. At bestemmelsen skulle forstås slik, fremgikk også eksplisitt av forarbeidene.[90]

I forbindelse med vedtakelsen av politiloven § 7 a ble ordlyden i bestemmelsen omredigert for å gjøre plass til adgangen til å visitere kjøretøy. Ordlyden kobler nå

[84] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.
[85] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 32.
[86] Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5.
[87] Som påpekt av Myhrer i *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5, beskriver ordet «planlegger» først og fremst en mental prosess, mens «forbereder» i større grad har fokus på fysisk tilrettelegging.
[88] Se også NOU 2004: 6 s. 103.
[89] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.
[90] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

vilkåret «grunn til å undersøke» til spørsmålet om det mer nøytrale «noen» er i besittelse av våpen.

Det omstridte spørsmålet er i dag om denne endringen i ordlyden innebærer at det ikke lenger stilles krav om «grunn til å undersøke» om den konkrete personen som visiteres er i besittelse av våpen, og om bestemmelsen dermed åpner for visitasjon av alle som befinner seg på det stedet eller i den situasjonen den generelle visitasjonsbeslutningen knytter seg til.

Spørsmålet er ikke direkte omtalt i forarbeidene. Arbeidsgruppen som forberedte innføringen av politiloven § 7 a la tilsynelatende til grunn at det også etter den nye bestemmelsen måtte være «grunn til å undersøke» om den konkrete personen var i besittelse av våpen.[91] Arbeidsgruppen omtalte ikke spørsmålet i beskrivelsen av de endringene som ble foreslått,[92] men uttalte at det «forutsettes at det foreligger troverdige opplysninger som gir grunn til å undersøke om vedkommende kan være i besittelse av eller oppbevarer våpen».[93] Dette er imidlertid supplert med uttalelser som tilsier at vurderingen ikke må være streng:

> Etter arbeidsgruppens oppfatning må det være tilstrekkelig at vedkommende person eller kjøretøy må antas å ha tilknytning til den straffbare handlingen som søkes avverget. Særskilte opplysninger om hver enkelt person eller hvert enkelt kjøretøy behøver således ikke foreligge. Her vil politiet bygge sin vurdering på generelle opplysninger om miljøet og spesielle opplysninger i den enkelte sak. Det vil følgelig være politiets samlede informasjon om situasjonen som er under oppseiling og opplysninger om personer og kjøretøy som tilhører vedkommende miljø, som vil være avgjørende for beslutningen om å foreta visitasjon.[94]

Under høringen av arbeidsgruppens rapport, la flere høringsinstanser til grunn at arbeidsgruppens forslag innebar et krav om «grunn til å undersøke» overfor den enkelte som visiteres, og var kritisk til denne forståelsen av vilkåret. Blant annet uttalte politimesteren i Troms at «det vanskeligste i forhold til utkastet til ny bestemmelse fortsatt ville være å beslutte hvem som skal visiteres, da slik visitering *ikke kan gjøres tilfeldig*», og videre at det var «en svakhet ved bestemmelsen at det *ikke kan utføres tilfeldig visitasjon* i drosjekø, restaurantkø eller i forbindelse med idrettsarrangementer, hvor det erfaringsmessig oppstår bråk og voldsutøvelse» (mine kursiveringer).[95]

Til tross for at disse høringsinnspillene ga sterk oppfordring til å drøfte en mulig utvidelse av bestemmelsen, er det ingen uttalelser verken i proposisjonen eller komiteinnstillingen som tilsier at lovgiver mente å fjerne eller endre kravet om at «grunn til å undersøke» må påvises for hver person som skal visiteres i den nye bestemmelsen.

---

[91] For en annen forståelse av arbeidsgruppens rapport, se NOU 2004: 6 s. 103.
[92] Endringene omtales i Justis- og politidepartementet, *Rapport fra visitasjonsgruppen* (2001), på s. 25–28.
[93] Justis- og politidepartementet, *Rapport fra visitasjonsgruppen* (2001), s. 34.
[94] Justis- og politidepartementet, *Rapport fra visitasjonsgruppen* (2001), s. 34.
[95] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 17.

I juridisk teori er det ulike oppfatninger om hvordan vilkåret skal forstås. Et flertall legger til grunn at forståelsen ble endret ved innføringen av politiloven § 7 a, men at det fortsatt gjelder et visst krav til tilknytning mellom den som visiteres og begrunnelsen for visitasjonsbeslutningen. *Myhrer* legger til grunn at fordi lovens formulering nå er knyttet til den ubestemte formen «noen», er det ikke krav om rimelig grunn til å visitere hver enkelt person. Han argumenterer for at den rimelige grunnen må være knyttet til en nærmere angitt gruppe, for eksempel alle som skal inn på et arrangement, eller som oppholder seg på et bestemt geografisk område, og at den som visiteres må høre til denne gruppen.[96] Han går ikke nærmere inn på bestemmelsens historikk og forarbeider. *Auglend og Mæland* legger til grunn at det ikke kreves «særskilte opplysninger som der og da spesifikt knytter våpen til en bestemt person eller et bestemt kjøretøy», men er tilsynelatende noe strengere enn Myhrer når de likevel krever pålitelig informasjon som knytter den som visiteres til en gjeng eller et miljø som disponerer våpen. De anser også «mer generell og objektivt forankret mistanke om at en eller flere personer i en gruppe bærer våpen ulovlig» som tilstrekkelig.[97] *Fredriksen og Spurkland* legger til grunn at politiloven § 7 a ikke åpner for visitasjon av helt tilfeldige personer og kjøretøyer, men at det må kunne påvises en tilknytning mellom personen eller kjøretøyet som visiteres, og den straffbare handlingen som skal forebygges. Dette innebærer, ifølge forfatterne, at det trolig vil være adgang til å visitere alle eller tilfeldig utvalgte personer i køen til et utested dersom det i senere tid har skjedd voldshandlinger der, men ikke alle eller tilfeldig utvalgte personer eller kjøretøy i en bestemt gate der det erfaringsmessig skjer mye vold.[98]

Kjelby og Nilsen legger på sin side til grunn at det fortsatt gjelder et krav om at «grunn til å undersøke» må påvises for den enkelte person som visiteres.[99] Ifølge disse forfatterne tilsier bestemmelsens historikk og forarbeider at politiloven § 7 a bør leses slik: «Politiet kan visitere person eller kjøretøy når det er grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet».[100] De mener at bestemmelsen ikke åpner for rene rutinekontroller og helt tilfeldig utvelgelse av personer på stedet eller i situasjonen der visitasjonen foregår, men at det kreves objektive holdepunkter for at den enkelte person eller det enkelte kjøretøy oppbevarer våpen. De understreker imidlertid at betydningen av kravet ikke må overdrives, og at det i praksis kan være «like mye av en utelukkelsesgrunn som en utvelgelsesgrunn».[101]

Etter mitt syn følger det av historikken og forarbeidene til politiloven § 7 a, slik de er beskrevet ovenfor, at kravet om «grunn til å undersøke» om noen besitter eller

---

[96] Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Norsk lovkommentar, note 39.
[97] Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 783–784.
[98] Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2019) s. 158–159.
[99] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022).
[100] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 135. For en tilsvarende forståelse, se Advokatforeningens brev 5. april 2023 «Rettsgrunnlag for massevisitasjon av personer på offentlig sted» til Politidirektoratet (sist lest 17. desember 2025).
[101] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 135.

oppbevarer våpen gjelder overfor den personen eller det kjøretøyet som skal visiteres. Det er ingen holdepunkter for at endringen i ordlyden fra «personen» til «noen» som ble foretatt i 2002 var av noe annet enn språkteknisk karakter. Når lovgiver i forarbeidene til den nåværende bestemmelsen ikke omtaler spørsmålet eller indikerer noen utvidelse på et så sentralt punkt, til tross for sterk oppfordring til det etter høringen, må det legges til grunn at vilkåret skal forstås på samme måte som etter den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a. Lovgiver var på dette tidspunktet kjent med argumentene mot en slik praktisering av bestemmelsen, og hensynet til bestemmelsens effektivitet kan dermed ikke tilsi noen annen løsning.

Når det er sagt, tilsier både ordlyden, historikken og forarbeidene til politiloven § 7 a at kravet om «grunn til å undersøke» om noen besitter eller oppbevarer våpen ikke skal tolkes strengt. Tatt i betraktning at vilkåret ble videreført fra den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a, må det legges til grunn et krav om «objektive omstendigheter (dvs. ytre konstaterbare og etterprøvbare) opplysninger som kan tyde på at vedkommende bærer våpen».[102] Det må trolig også kreves en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen, men sannsynlighetsovervekt kreves åpenbart ikke, og det er ikke naturlig å snakke om et krav til «mistanke» slik vi kjenner de straffeprosessuelle mistankekravene i bestemmelsene om tvangsmidler. Kravet er også noe mindre strengt enn «grunn til å anta» som er brukt i politiloven § 7 a første ledd bokstav b.

En slik forståelse er i tråd med forståelsen av det tilsvarende vilkåret i politiloven § 17 d, som gir PST adgang til å bruke skjulte tvangsmidler (telefonavlytting, romavlytting mv.) i forebyggende øyemed. Bestemmelsen krever «grunn til å undersøke om noen forbereder» en av flere spesifikt angitte straffbare handlinger. Om dette vilkåret uttalte Justiskomiteen ved vedtakelsen av bestemmelsen at det innebærer tre krav: Et saklighetskrav, et sannsynlighetskrav og et forholdsmessighetskrav. Om sannsynligheten uttalte komiteen at «opplysninger i det konkrete saksforholdet» må gi grunn til å gjennomføre nærmere undersøkelser, og at grunnen må være «forankret i objektive holdepunkter».

Også lovens øvrige systematikk tilsier at kravet om «grunn til å undersøke» i politiloven § 7 a ikke skal tolkes strengt. Dersom bestemmelsen skal ha noen praktisk betydning, må kravet være mindre strengt enn de som følger av politiloven § 7 om alminnelig visitasjon. Som beskrevet i punkt 3.2, krever de ulike alternativene i bestemmelsen «konkret og nærliggende» eller «kvalifisert» risiko for ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd.

Samlet sett tilsier dette at «grunn til å undersøke» vil foreligge dersom politiet har et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Det sentrale er at politiet ikke kan basere seg på egne subjektive oppfatninger eller fordommer, men må kunne peke på

[102] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18, se også Innst. O. nr. 97 (1998–99) s. 5.

objektive omstendigheter knyttet til den enkelte som tilsier en økt sannsynlighet for at de bærer våpen.

Det er ikke noe i veien for at tilhørighet til en gruppe som er kjent for å bære våpen eller begå voldslovbrudd vektlegges i vurderingen av om undersøkelseskravet er oppfylt. Det må imidlertid gjelde et visst krav om individualisering av undersøkelsesgrunnen, det vil si objektive omstendigheter som knytter den som skal visiteres til den aktuelle gruppen.

Det gjelder også et krav til konkretisering av undersøkelsesgrunnen. Det kan for eksempel ikke være slik at alle menn mellom 16 og 30 år kan visiteres fordi denne gruppa statistisk sett oftere bærer våpen enn resten av befolkningen. Etter mitt syn kan det heller ikke være slik at fordi det erfaringsmessig skjer vold på et utested, så kan alle som besøker utestedet visiteres. Er det for eksempel holdepunkter for at medlemmer av en bestemt gjeng bærer våpen, vil det være adgang til å visitere alle med tilknytning til denne gjengen innenfor rammene av den generelle visitasjonsbeslutningen.[103]

Undersøkelseskravet gir opphav til spørsmål om hvorvidt politiet kan vektlegge ytre kjennetegn ved vurderingen av om det er grunn til å undersøke om den enkelte bærer våpen, for eksempel klesdrakt, stil og etnisitet. Når det gjelder klesdrakt, kan det ikke være tvil om at plagg eller gjenstander som signaliserer tilhørighet til en gruppe som erfaringsmessig bærer våpen, for eksempel jakker med emblemer som knyttes til en voldelig MC-klubb eller en klesdrakt som er representativ for et voldelig casuals-miljø, vil kunne begrunne visitasjon. Etnisitet vil også etter omstendighetene kunne være del av en begrunnelse for å visitere, for eksempel der begrunnelsen for visitasjonen knytter seg til kriminelle miljøer der flertallet har en bestemt etnisitet, men må alltid kombineres med andre omstendigheter som tilsier at den enkelte bærer våpen. Henvisning til etnisitet alene som begrunnelse for visitasjon vil være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 6 første ledd.[104] Videre plikter politiet å opptre «saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet».[105] Kravet til saklig og upartisk opptreden innebærer et forbud mot å ta utenforliggende hensyn, fatte vilkårlige (tilfeldige) avgjørelser og å drive usaklig forskjellsbehandling.[106] I forarbeidene til bestemmelsen i politiloven § 7 a er det presisert at det er «viktig at politiet er oppmerksomt på problemstillingen i forhold til de deler av befolkningen som står i fare for å bli utsatt for etnisk diskriminering».[107]

3.3.3.7. Nødvendighets- og forholdsmessighetskravene

Det er ikke inntatt noen spesielle nødvendighets- eller forholdsmessighetskrav i politiloven § 7 a, men som beskrevet i punkt 3.1, gjelder slike krav for all polisiær virksomhet etter loven § 6 andre ledd.

---

[103] Slik også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 136.
[104] Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).
[105] Politiloven § 6 tredje ledd.
[106] Spurkland, *Kommentar til politiloven § 6*, Karnov, note 6.
[107] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2 og 16 og Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 17 og 27.

For politiets visitasjoner innebærer kravet om *nødvendighet* at visitasjonen må være egnet til å oppnå det resultatet man ønsker, og at dette resultatet ikke kunne vært oppnådd på en mindre inngripende måte.[108]

Kravet om *forholdsmessighet* innebærer at bruken av visitasjon må står i forhold til situasjonens alvor, tiltakets formål og omstendighetene for øvrig.[109] Her vil hensynet til den som utsettes for visitasjon veie særlig tungt,[110] men også hensyn til andre som påvirkes av visitasjonen kan trekkes inn.

Det følger av politiloven § 6 femte ledd at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn ved alle politiets tjenestehandlinger som berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn. Fordi barn er sårbare og tiltak rettet mot barn kan ha større skadevirkninger for barn enn for voksne, skal det mindre til for at tiltak rettet mot barn regnes som uforholdsmessige, enn når tiltaket retter seg mot voksne. Det gjelder dermed et skjerpet krav til forholdsmessighet ved visitasjon av barn.[111]

Politidirektoratet har utarbeidet en Nasjonal retningslinje for politiets møter med barn, som beskriver nærmere hvordan barnets beste skal inngå i politiets oppgaveløsning. Om forholdsmessighetskravet sier retningslinjen:

> I møter med barn skal forholdsmessighetsvurderingen alltid inkludere en barnets beste-vurdering, herunder hvorvidt handlingen medfører fare for skadevirkninger hos barnet. Vurderingen må knyttes til det konkrete barnets sårbarhet, og skal hensyntas så langt det praktisk er mulig. Det betyr at politiet kan bli nødt til å benytte andre innfallsvinkler enn opprinnelig planlagt. I tilfeller der det oppstår motstrid mellom Barnekonvensjonens bestemmelser og politiets handlingsalternativer skal politijurist konfereres.[112]

3.3.3.8. Krav til beslutningen

Det følger av politiloven § 7 a fjerde ledd at beslutning om våpenvisitasjon treffes av politimesteren eller den han bemyndiger. Det er forutsatt i forarbeidene at kompetansen ikke skal legges på et for lavt nivå i kommandolinjen, og normalt ikke lavere enn til driftsenhetsleder eller tilsvarende.[113] I juridisk litteratur er det lagt til grunn at utviklingen av kompetansekrav og organisering av politiets operative ledelse tilsier at denne myndigheten bør kunne delegeres til operasjonsleder.[114]

---

[108] Mens nødvendighetskravet følger av politiloven § 6 andre ledd andre punktum, følger det siste elementet av bestemmelsens andre ledd første punktum.
[109] Se politiloven § 6 andre ledd siste punktum.
[110] Etter politiinstruksen § 3-2 første ledd skal «følgene for den maktanvendelsen rettes mot» tas med i vurderingen.
[111] Prop. 45 (2023–2024) s. 17.
[112] Politidirektoratet, *Nasjonal retningslinje for politiets møter med barn* (2025), s. 12.
[113] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.
[114] Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 787.

Det er bare beslutningen om adgang til visitasjon etter politiloven § 7 a som skal tas på ledernivå. Den konkrete visitasjon innenfor rammene av denne beslutningen kan tas av den enkelte polititjenesteperson.

Beslutningen om våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a skal nedtegnes skriftlig, så vidt mulig før visitasjon skjer. Beslutningen skal begrunnes, noe som betyr at det skal fremgå av nedtegnelsen hvilke omstendigheter som ligger til grunn for avgjørelsen. Det skal også fremgå om beslutningen gjelder visitasjon etter første ledd bokstav a eller en situasjon som beskrevet i første ledd bokstav b. Nedtegnelsen skal gi grunnlag for å etterprøve om beslutningen fylte lovens vilkår.[115]

Beslutningen skal gjelde for et nærmere angitt tidsrom, og dette må fremgå av den skriftlige nedtegningen.

3.3.3.9. Krav til gjennomføringen

Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig, enten den gjelder person eller kjøretøy. Kravet til hensynsfullhet reflekterer bl.a. at den visiterte ikke skal utsettes for offentlig eksponering i større grad enn tjenestehandlingen krever, jf. politiloven § 6 tredje ledd.[116] Kravet til skånsomhet innebærer at den fysiske belastningen skal være så liten som mulig. Som nevnt, plikter politiet også å opptre «saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet».[117] Også politiinstruksen har regler om hvordan politipersonell skal handle i møte med befolkningen. Politibetjenten må blant annet opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever, og ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser.[118]

Det er ikke lenger noe krav at visitasjonen fortrinnsvis skal foretas ved hjelp av teknisk hjelpemiddel (metalldetektor), men det ble presisert i forarbeidene at slike hjelpemidler burde brukes «i den grad det er mulig».[119] Dette følger også av plikten til ikke å ta i bruk inngripende virkemidler uten at mindre inngripende midler er forsøkt eller må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige i politiloven § 6 andre ledd. Bruk av metalldetektor vil gjennomgående være mindre inngripende enn fysisk visitasjon.[120] Slik bruk kan også bidra til å hindre at visitasjon foretas med andre formål enn å lete etter våpen, ettersom for eksempel narkotika ikke vil gi utslag på en metalldetektor.[121] Dette forutsetter imidlertid at slike detektorer er egnet til å avdekke våpen, noe som ikke alltid vil være tilfellet, se punkt 3.3.4 for mer om dette.

Det gjelder ingen klar plikt til å dokumentere den enkelte visitasjon isolert sett. Det følger av politiregisterloven § 10 at politiet «skal føre registre som gir en fortløpende og

[115] Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 787.
[116] Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Norsk lovkommentar, note 43.
[117] Politiloven § 6 tredje ledd.
[118] Politiinstruksen § 5-2 første og andre ledd.
[119] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 18.
[120] Se også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 132.
[121] Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

døgnkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted». Også i politiinstruksen § 7-1 står det at det skal føres vaktjournal over «alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelse av polititjenesten».[122] Politiinstruksen § 7-6 regulerer den enkelte polititjenestepersons rapporteringsplikt, og der står det at man skal rapportere om «opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen enkelttilfelle». Det er ikke åpenbart at resultatløse visitasjoner skal dokumenteres. Det gjelder heller ingen plikt til å begrunne den enkelte visitasjon, ettersom påbud som gis av politiet for å opprettholde ro og orden er unntatt fra den forvaltningsrettslige begrunnelsesplikten etter forvaltningslovforskriften § 21 bokstav b.

I den grad visitasjoner dokumenteres, gjøres dette i politiets vaktjournal. Rapporten fra evalueringen av pilotforsøket med kvitteringsordning ved personkontroll tyder på at slike visitasjoner i varierende grad ble journalført, men at kvitteringsordningen medførte en økning i slike oppføringer.[123] Evalueringsrapporten gjelder visitasjoner foretatt i medhold av politiloven § 7. Opplysninger fra mine samtaler med politiet tilsier at visitasjoner uten funn etter politiloven § 7 a sjelden dokumenteres.

Dersom det gjøres funn av våpen eller andre ulovlige ting, vil det som regel utferdiges en anmeldelse og den videre saksgangen dokumenteres etter reglene i straffeprosessloven, slik det er omtalt i neste punkt.

3.3.3.10. Forholdet til straffeprosessuelle regler

Den som utsettes for en visitasjon etter politiloven § 7 a får ikke stilling som siktet etter straffeprosessloven.

Fra det øyeblikket politiet, som ledd i en slik visitasjon, finner et våpen eller en gjenstand som det er straffbart å ha med seg skifter tiltaket karakter fra et forebyggende tiltak i det polisiære sporet til å bli etterforskning i påtalesporet. Dette får betydning for hvilke lovbestemmelser som kommer til anvendelse, hvem som har myndighet til å ta beslutninger i saken og hvem har ansvar for virksomheten. I etterforsking skal reglene om virkemiddelbruk og kompetanse i straffeprosessloven følges, og det er påtalemyndigheten som er ansvarlig for virksomheten.

Dersom det på forhånd er åpenbart at det vil bli innledet strafforfølgning mot den som visiteres, vil det være riktig å følge straffeprosesslovens regler med én gang. I tilfeller hvor både politiloven og straffeprosessloven kan brukes, skal de straffeprosessuelle

[122] Likestillings- og diskrimineringsombudet legger i *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettslig vurdering av lovverk og praksis* (2022) på side 48 til grunn at kontroller skal journalføres i medhold av politiinstruksen § 7-1, men at det ikke gjelder noen begrunnelsesplikt.
[123] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 34.

reglene som utgangspunkt brukes hvis det ligger an til at forholdet vil bli fulgt opp med etterforskning.[124]

3.3.4. Praktiseringen av regelen

Politiloven § 7 a åpner altså for at politiet kan beslutte at det i en tidsavgrenset periode og innenfor et bestemt område eller i en bestemt situasjon gis adgang til å visitere personer for å avdekke våpen, slik det er vist ovenfor.

Det er imidlertid uenighet om hvordan bestemmelsen skal forstås, slik det er beskrevet i punkt 3.3.3.6. Det finnes ingen samlet statistikk eller oversikt over bruken av bestemmelsen, men utredningen tyder på at det er stor variasjon i måten reglene praktiseres på i ulike politidistrikt.[125]

Mens enkelte distrikter og enheter i hovedsak beslutter våpenvisitasjon på steder eller i situasjoner straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted (politiloven § 7 a første ledd bokstav a), og deretter foretar stikkprøvebaserte visitasjoner av enkeltpersoner, fatter andre distrikter og enheter flest beslutninger basert på etterretningsinformasjon som gir grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder straffbare handlinger (politiloven § 7 a første ledd bokstav b).

Et typisk eksempel på *erfaringsbasert bruk av visitasjonsbeslutninger* etter politiloven § 7 a første ledd bokstav a, er gjennomføringen av våpenvisitasjon på Jernbanetorget lørdag kveld, med formål å forebygge vold i Oslos uteliv.[126] Andre eksempler er våpenvisitasjoner gjennomført i forbindelse med såkalte risikofotballkamper, det vil si kamper mellom lag som har såkalte «casuals» blant sine supportere, som har tradisjon for å møtes for å sloss i forkant av fotballkamper. Sør-Vest politidistrikt gjennomførte i 2019 en aksjon i Sandnes sentrum som varte i én uke.[127]

Agder politidistrikt har opplyst at de har en nærmest løpende beslutning om visitasjon etter politiloven § 7 a første ledd bokstav a for Kristiansand sentrum, fordi det har vært en kraftig økning i ran og straffesaker om bæring av kniv med utgangspunkt i dette området. Beslutningene der gis for tre måneder av gangen, og så gjennomføres det jevnlig stikkprøvebaserte kontroller på ca. én time.

Et eksempel på *etterretningsbasert bruk av visitasjonsbeslutninger* etter politiloven § 7 a første ledd bokstav b, er en beslutning fattet i Oslo politidistrikt, Enhet øst, i januar 2025, der det ble gitt tillatelse til våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a på et lokalt kjøpesenter, torg og t-banestasjon (spesifisert med et kartutsnitt) i et tidsrom på 2,5 døgn.

---

[124] Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 20 og Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 739.
[125] Som ledd i utredningen, er det innhentet informasjon fra Politidirektoratet om hvordan denne bestemmelsen brukes i dag. Det er også gjennomført samtaler med representanter fra Oslo og Agder politidistrikt for å få mer konkret informasjon om bruken både i Oslo og andre deler av landet. Jeg har også mottatt interne instrukser og eksempler på begjæringer og beslutninger i medhold at politiloven § 7 a fra distriktene.
[126] VG, 6. november 2021, Stor våpenkontroll i Oslo: Seks tatt med kniv (sist lest 14. januar 2025).
[127] Stavanger Aftenblad, Politiet leter etter kniver og har fullmakt til å visitere 10. oktober 2019 (sist lest 14. januar 2026).

Grunnlaget for beslutningen ble angitt å være alvorlige voldshendelser ved bruk av stikkvåpen i bydelen den siste tiden, rapporter om at det kunne komme flere slike hendelser, rapporter om gjentatte tilfeller av personer som bærer og/eller gjemmer kniv i det offentlige rom, og at det pågikk flere konflikter i bydelen som tidligere hadde ført til alvorlige voldshendelser. Formålet ble angitt å være «å forebygge og avverge videre voldshandlinger i bydelen».

Enhet øst har opplyst at de regelmessig treffer liknende beslutninger, ettersom kriminalitetssituasjonen innenfor enhetens område er preget av varige konfliktlinjer mellom kriminelle og stadige alvorlige hendelser med bruk av stikk- eller skytevåpen. For eksempel der det er frykt for hevnaksjoner etter voldshendelser, vil det regelmessig besluttes adgang til våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a.

I Oslo politidistrikt følger det av en intern instruks at en beslutning etter politiloven § 7 a som klar hovedregel skal omfatte mindre geografiske områder enn én bydel, og at området skal angis så konkret som mulig, avgrenset til gater eller lokale områder eller liknende, slik at det ikke er tvil om områdets geografiske begrensning. Hvis beslutningen har en varighet på mer enn 24 timer, skal årsaken til dette fremgå av beslutningen.

Mye tyder på at det også er variasjon i hvilke kriterier som legges til grunn for utvelgelse av den enkelte som skal visiteres. Oslo politidistrikt har oppgitt at de tidligere la til grunn at det ikke gjaldt noe rettslig krav ved utvelgelsen, men at dette ble innskjerpet, slik at det nå legges til grunn at det må være en viss sammenheng mellom den risikoen som begrunner den generelle beslutningen om visitasjon og de som velges ut. I Agder politidistrikt legges det til grunn at en visitasjonsbeslutning gir adgang til å visitere alle som befinner seg på eller oppsøker det området der visitasjon foregår.

Myndigheten til å beslutte våpenvisitasjon er normalt delegert til andre enn politimester, slik loven åpner for. I Oslo politidistrikt treffes beslutning av lederen av den enkelte geografiske driftsenhet. Er vedkommende ikke tilgjengelig, treffes beslutningen av jourhavende politimester.

Beslutninger om våpenvisitasjon er skriftlige. I Oslo politidistrikt følger det av en intern instruks at beslutningen skal inneholde en angivelse av geografisk omfang, start- og sluttidspunkt, om beslutningen gjelder politiloven § 7 a første ledd bokstav a eller b og en kort angivelse av hvilke opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for beslutningen. Beslutningen kan også inneholde opplysninger om miljøer som er særlig aktuelle for visitasjon, og detaljer om gjennomføringen, for eksempel om det skal brukes søkestaver (metalldetektorer).

Visitasjoner gjennomføres i dag manuelt, uten metalldetektor eller liknende utstyr. Ifølge politiet er det utstyret man har tilgang til ikke godt nok egnet til å avdekke våpen.

Politiet har opplyst at det jevnlig gjøres funn av våpen som ledd i våpenvisitasjoner, og har fremlagt eksempler på dette. Sett i forhold til antallet personer som visiteres, er funnraten likevel trolig lav.[128]

3.3.5. Klage og overprøvingsmuligheter

For beslutninger etter politiloven gjelder i utgangspunktet forvaltningsloven, men i forvaltningsforskriften er det gjort unntak fra klageretten for «påbud som treffes av politiet for å opprettholde ro og orden».[129] Dette må anses å omfatte visitasjonsbeslutninger og beslutninger etter politiloven § 7 a.

Beslutninger og handlinger hjemlet i politiloven kan imidlertid påklages gjennom det sentrale klageregelverket for politiet.[130] Det følger av dette regelverket at henvendelser om kritikkverdige forhold skal behandles av politimesteren i det enkelte distriktet, og at avgjørelsen i klagesaken kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering.[131]

Klager som innebærer påstand om straffbare handlinger begått i tjenesten behandles av Spesialenheten for politisaker.[132] Spesialenheten for politisaker etterforsker jevning anmeldelser av påstått ulovlige visitasjoner. Få saker resulterer i tiltale, men det finnes eksempler på at enheten har oversendt saker til administrativ vurdering i politidistriktene.[133]

Sivilombudet kan behandle klager over beslutninger etter politiloven.[134] Det finnes imidlertid få avgjørelser fra ombudet som direkte gjelder beslutninger truffet med hjemmel i politiloven. Det skyldes at ombudet i begrenset grad overprøver skjønnsmessige avgjørelser, og at avgjørelser etter politiloven ofte har skjønnsmessig karakter.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan behandle klager over brudd på likestillings- og diskrimineringsloven. Et eksempel på en avgjørelse fra nemda om etnisk diskriminering i forbindelse med politikontroller er avgjørelsen 13. april 2021 (DIN-2020-175), der nemnda konkluderte med at klager var blitt utsatt for etnisk diskriminering ved gjentatte politikontroller, og ved manglende loggføring av kontrollene.

---

[128] Se punkt 9.4.2 for mer om dette.
[129] Forvaltningsforskriften § 30 bokstav a.
[130] Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet i medhold av politiloven § 29.
[131] Instruksen § 3.
[132] Straffeprosessloven § 67 sjette ledd, jf. påtaleinstruksen kapittel 33. Se også Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006.
[133] Mange av sakene gjelder visitasjon i arrest, men et eksempel på en sak om alminnelig visitasjon etter politiloven § 7 a er gjengitt i *Spesialenheten for politisaker – Årsrapport 2024* s. 33 (Sak 63/24-123) (sist lest 14. januar 2026).
[134] Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven).

3.4. Visitasjon etter politiloven § 10

Politiloven § 10 om såkalt etterfølgende visitasjon åpner for visitasjon med tre ulike formål i etterkant eller som oppfølging av andre forutgående inngrep:[135]

Bestemmelsens første ledd åpner for såkalt *identitetsvisitasjon*, for å bringe en persons identitet på det rene. Slik visitasjon kan bare foretas hvis personen nekter å oppgi personopplysninger når politiet ber om det, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk.[136]

Bestemmelsens andre ledd tillater såkalt *sikkerhetsvisitasjon*, for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander i forbindelse med at noen fjernes, anholdes eller innbringes etter andre regler i politiloven.[137] Det er risikoen for bruk av eventuelle medbrakte våpen mot politimannskapene i forbindelse med fjerning, anholdelse eller innbringelse som begrunner visitasjonsadgangen, og det er bare gjennomføringsmåter som medfører nær kontakt mellom personen og mannskapene som kan rettferdiggjøre visitasjon.[138]

Bestemmelsens tredje ledd åpner for såkalt *arrestantvisitasjon*, altså visitasjon av personer som settes i arrest, for blant annet å frata dem gjenstander som er egnet til å skade dem selv eller andre.

Etterfølgende eller aksessoriske visitasjoner har dermed andre formål og funksjoner enn våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a.

3.5. Visitasjon som ledd i utlendingskontroll

Utlendingsloven § 21 gir politiet adgang til å stanse en person og kreve legitimasjon «når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll». Ved slik kontroll må utlendingen vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten sin og lovligheten av oppholdet sitt i riket på det rene.

Dersom den personen som kontrolleres etter utlendingsloven § 21 nekter å oppgi navn, fødselsdata, stilling og bopel, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk, kan personen visiteres på grunnlag av politiloven § 10 første ledd om identitetsvisitasjon.[139] Om nødvendig kan personen innbringes for nærmere kontroll av identiteten og lovligheten av oppholdet i Norge.

Det er et vilkår for kontroll etter utlendingsloven § 21 at politiet har «grunn til å anta» at personen som skal kontrolleres, er utenlandsk statsborger. Bestemmelsen må forstås slik at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at vedkommende er utenlandsk, men det

[135] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 823.
[136] Brudd på identifikasjonsplikten kan straffes med bot i medhold av straffeloven § 162.
[137] Straffeprosessloven § 178 andre ledd gir hjemmel for sikkerhetsvisitasjon ved pågripelse.
[138] Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 826.
[139] Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-11 punkt 4 nr. 2.

må kreves ett eller flere konkrete holdepunkter som tilsier dette. Relevante momenter kan blant annet være oppførsel, språk, antrekk, bagasje og miljøkunnskap.[140]

Videre må det være omstendigheter («tid, sted og situasjon») som gir politiet grunn til å kreve legitimasjon og opplysninger om den kontrollertes oppholdsgrunnlag. Ifølge forarbeidene er det «ikke adgang til å stanse noen alene av den grunn at vedkommende 'ser utenlandsk ut' eller snakker et annet språk enn norsk». Hvis en slik person derimot «befinner seg på grensen, eller på en kafe eller et stasjonsområde hvor politiet har erfaring for at utlendinger uten lovlig opphold samler seg, vil vilkårene for kontroll som regel være oppfylt».[141]

I Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-11 punkt 4 nr. 5 heter det videre:

> Når politiet utfører utlendingskontroll på territoriet, spontant eller planlagt, kan det benyttes mistankeprofiler som er bygget på innhentet kvalitetssikret informasjon, og/eller tidligere saker/erfaring. Kontrollen må ikke ha som eneste utvelgelseskriterium at personen(e) som kontrolleres tilhører en bestemt etnisk gruppe eller religion, eller har utenlandsk utseende eller kjennetegn.

Videre følger det av rundskrivet punkt 7 at det skal føres «fortegnelse over hendelser og foretatte kontroller av antatte utlendinger». Fortegnelsen skal inneholde tid og sted for kontrollen, antall kontrollerte og deres nasjonalitet, samt eventuelle reaksjoner.

Visitasjon som ledd i utlendingskontroll etter politiloven § 10 tillater bare visitasjon av person. Undersøkelse av bolig, rom eller annet oppbevaringssted (herunder kjøretøy) kan bare foretas når det er «skjellig grunn til mistanke om at en utlending tilbakeholder eller skjuler opplysninger om sin identitet eller sitt tidligere oppholdssted» etter utlendingsloven § 103.

FNs menneskerettighetsråd uttrykte i 2018 bekymring om utlendingsloven § 21 åpner for etnisk diskriminering. Rådet anbefalte Norge å sikre at utlendingsloven tydelig forbyr etnisk profilering og derigjennom forebygge diskriminering basert på utseende, hudfarge og etnisk eller nasjonal opprinnelse. Rådet påpekte at Norge må fortsette å sørge for at alle polititjenestepersoner får opplæring for å forebygge etnisk profilering.[142] Også Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) uttrykte slik bekymring i en rapport fra 2020.[143]

3.6. Ransaking etter straffeprosessloven

Straffeprosesslovens fjerde del inneholder formelle og materielle regler om straffeprosessuelle tvangsmidler, det vil si tvangsmidler som benyttes i forbindelse med etterforsking av en straffesak. Reglene kommer til anvendelse når det er «grunn til å

[140] Røyneberg, *Utlendingsloven* (Juridika), § 21, note 2.
[141] Se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 410.
[142] Se «Concluding obervations on the seventh periodic report of Norway» CCPR/C/NOR/CO/7 av 25. april 2018, avsnitt 10 og 11.
[143] ECRI, «ECRIs rapport om Norge (sjette overvåkingssyklus)» vedtatt 4. desember 2020, avsnitt 24.

undersøke om det foreligger straffbart forhold»[144] og vilkårene for bruk av de enkelte tvangsmidlene er oppfylt.

Etter straffeprosessloven § 195 første ledd kan det foretas ransaking av person som med skjellig grunn kan mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, og det er grunn til å tro at ransakingen kan føre til oppdagelse av bevis eller ting som kan beslaglegges. Med skjellig grunn til mistanke menes at det må foreligge objektive holdepunkter for mistanken. Det kreves at det er mer sannsynlig at den mistenkte har begått den handlingen saken gjelder enn at han ikke har det.

Under samme forutsetninger kan det foretas ransaking av mistenktes bolig, rom eller oppbevaringssted for å sette i verk pågripelse eller for å søke etter bevis som kan beslaglegges etter straffeprosessloven § 192 første ledd. Kjøretøy faller inn under begrepet «oppbevaringssted».

Av andre enn mistenkte kan det foretas ransaking av person når mistanken gjelder en straffbar handling som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder og særlige omstendigheter taler for å foreta slik ransaking etter straffeprosessloven § 195 andre ledd. Det kreves særdeles tungtveiende grunner til å gjennomføre personlig ransaking av en ikke-mistenkt person.

Ransaking hos andre kan etter straffeprosessloven § 192 andre ledd foretas dersom det er skjellig grunn til mistanke om at det er begått en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff. Bestemmelsen krever ikke at mistanken skal være rettet mot en konkret person. Her er det imidlertid et tilleggsvilkår at handlingen enten er foretatt, eller at mistenkte er pågrepet, der det ransakes, at mistenkte har vært der under forfølgning på ferske spor eller at det ellers er grunn til å tro at mistenkte kan pågripes der eller det der kan finnes bevis eller ting som kan beslaglegges.

[144] Se straffeprosessloven § 224 om iverksetting av etterforsking.

4. Andre myndigheters visitasjonsadgang

4.1. Visitasjon etter luftfartsloven

Luftfartsloven § 7-25 gir adgang til kontroll av personer, reisegods, gods og øvrige gjenstander som befinner seg på flyplasser mv. når hensynet til sikkerheten i luftfarten tilsier det.[145] Bestemmelsen er et eksempel på visitasjonsadgang som gjelder uten krav om at den enkelte utgjør en risiko. Risikoen er i disse tilfellene knyttet til den aktiviteten vedkommende skal ta del i, en risiko som er ansett som så stor at visitasjon av alle og enhver kan rettferdiggjøres.

4.2. Visitasjon etter vareførselloven

Vareførselloven §§ 8-1 til 8-4 regulerer *tollmyndighetenes* adgang til å undersøke gjenstander, transportmidler og personer for å avdekke varer som føres inn eller ut av landet i strid med reglene i vareførselsloven, eller er inn- eller utført i strid med annet regelverk (inkludert smugling av ulovlige varer).[146]

Slike undersøkelser kan bare skje i forbindelse med såkalt *«pågående vareførsel»,* i hovedsak ved grensepassering eller i grensenære områder. Tollvesenet kan også foreta kontroll lenger unna grensen, men da kreves klare holdepunkter for at det dreier seg om varer som føres inn eller ut av landet. Kontrollen kan i visse tilfeller også foretas hos mottaker.[147]

Adgangen til å undersøke *gjenstander, transportmidler og steder* er regulert i vareførselloven § 8-2. Undersøkelsesadgangen omfatter tog, luftfartøy, fartøy og andre transportmidler (inkludert biler), samt bagasje og andre gjenstander som kan frakte varer, og bygninger og steder der varer som er ført inn i tollområdet eller skal føres ut av tollområdet, er losset eller lastet.

Adgangen til å undersøke *personer* er regulert i vareførselloven §§ 8-3 og 8-4. Bestemmelsene åpner for kontroll av enhver person som er på vei til eller fra den norske grensen, jf. vareførselloven § 8-3 bokstav a. I disse tilfellene gjelder det ikke noe krav til mistanke om brudd på regelverket. Dette omfatter både reisende som ferdes til fots og de som benytter transportmiddel. Kontrollmuligheten gjelder både personer som faktisk har krysset grensen på vei inn i landet, og personer som har til hensikt å krysse grensen ut av landet. Om en person er på vei til eller fra grensen, må avgjøres ved alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Tollvesenet kan også undersøke *andre personer* enn de som er på vei til eller fra grensen etter vareførselloven § 8-3 bokstav b. Dette gjelder imidlertid bare personer som mistenkes for å unndra varer fra kontroll, og som enten oppholder seg i bygninger og på

[145] Innholdet i bestemmelsen var per februar 2025 til vurdering i Samferdselsdepartementet, jf. Foss, *Kommentarer til luftfartsloven § 7-25*, Karnov, note 1 jf. § 7-24 note 1.
[146] Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.
[147] Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

steder der varer som er ført inn i tollområdet eller skal føres ut av tollområdet, er losset eller lastet, eller ved ankomst- eller avreisested for luftfartøy, andre fartøy, buss eller tog med utenlandstrafikk, eller i et transportmiddel. Også i slike tilfeller må det dreie seg om undersøkelse for kontroll av pågående vareførsel. Kravet til mistanke er ikke strengt, men det må underbygges av objektive holdepunkter. Mistanke kan oppstå både på grunn av hendelser på stedet, som antakelse om at en reisende leverer varer til en ikke-reisende for å unndra varene fra kontroll, men også på grunnlag av etterretning.[148]

Undersøkelse av person etter vareførselloven skjer normalt ved *visitasjon*, men kan også på nærmere vilkår skje ved mer inngripende kroppslige undersøkelser. Nærmere regler om gjennomføring av undersøkelse av person er gitt i § 8-4.

I praksis kan tollmyndighetenes kontroll ved grensene skje både ved tilfeldig utplukk av kontrollobjekter, og være målrettet basert på innhentede opplysninger om et konkret kontrollobjekt eller utarbeidede modus, profiler og indikatorer. Tollmyndighetene kan også ha kontrollaksjoner som følge av en bestemt risiko, enten i bestemte geografiske områder, av en viss type varer, for eksempel valuta, eller av en bestemt type transportmiddel. Tilfeldig utplukk av kontrollobjekter skjer både som stikkprøvekontroller og under kontrollaksjoner. Det kan være en glidende overgang mellom en tilfeldig kontroll og en målrettet kontroll.[149]

I forarbeidene til vareførselloven ble det understreket at tollmyndighetenes kontroll i økende grad er målrettet.[150] Det vil si at selv om tollmyndighetene *kan* kontrollere personer og kjøretøy uten mistanke, er kontrollen i praksis som oftest mistankebasert. Dette innebærer at kontrollen rettes mot objekter der risikoen for ulovlig vareførsel er størst, samtidig som aktører som overholder regelverket ikke blir berørt. Det gir også mer effektiv ressursutnyttelse.

[148] Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.
[149] Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.
[150] Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

III Andre lands rett og praksis

5. Svenske regler om sikkerhetssoner

5.1. Bakgrunn og begrunnelse

Den svenske polislagen § 22 a til 22 f åpner for at såkalte sikkerhetssoner («säkerhetszoner») kan opprettes dersom det, som følge av en konflikt mellom grupper, foreligger en påtagelig risiko for kriminell virksomhet som omfatter skyting eller sprengning i området. Innenfor en sikkerhetssone kan enkeltmennesker visiteres og kjøretøy gjennomsøkes på mindre strenge vilkår enn etter ordinære bestemmelser. En sikkerhetssone skal omfatte et bestemt geografisk område, og kan besluttes for to uker av gangen.

Reglene om sikkerhetssoner kommer i tillegg til alminnelige regler om kroppsvisitasjon i politiloven § 19 andre ledd nr. 1 og gjennomsøkning av kjøretøy § 20 a. Ifølge disse reglene kan en politibetjent visitere personer og kjøretøy i den grad det er nødvendig for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander som er egnet til bruk ved forbrytelser mot liv eller helse, forutsatt at det kan antas at en slik gjenstand kan inndras i medhold av den svenske straffeloven kapittel 36 § 3. Selv om det ikke fremgår av ordlyden, krever bestemmelsene omstendigheter som tilsier at det foreligger en kvalifisert risiko i det enkelte tilfellet for at vedkommende bærer eller oppbevarer våpen. Bestemmelsene gir ikke adgang til visitasjon på grunnlag av en mulig tilknytning til kriminelle nettverk.[151] Terskelen for visitasjon og gjennomsøkning i en sikkerhetssone er forutsatt å være lavere enn etter disse bestemmelsene,[152] se mer nedenfor.

Bakgrunnen for reglene om sikkerhetssoner er den kraftige økningen de siste årene i alvorlige voldshendelser med tilknytning til kriminelle miljøer.[153] I 2022 registrerte svensk politi 400 skyteepisoder, der til sammen 62 personer ble drept. Etter dette har antallet skyteepisoder gått noe ned.[154] Også et stort antall sprengninger har funnet sted årlig, og dette antallet øker stadig. I 2023 registrerte politiet 351 tilfelle av såkalt allmenfarlig ødeleggelse.

Mange av de kriminelle nettverkene som opererer i Sverige har tilknytning til bydeler eller forsteder til de større byene. Disse nettverkene opererer innenfor bestemte

[151] Prop. 2023/24:84 s. 16.
[152] Prop. 2023/24:84 s. 48.
[153] Fremstillingen av kriminalitetssituasjonen i Sverige er i hovedsak hentet fra Ds 2023-31 s. 62–67 og Prop. 2023/2024:84 s. 14–15, og videre henvisninger fremgår av disse dokumentene.
[154] Polisen, *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige,* 2025, polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag-2025-lagesbild-over-aktiva-gangkriminella-i-sverige.pdf/download/?v=5eb56aaf640ca9321c639517f753b494 (sist lest 14. januar 2026).

geografiske områder, og mange av disse er av svensk politi definert som «utsatte områder».

Voldshendelsene finner som regel sted i forbindelse med konflikter innad i eller mellom kriminelle nettverk. Motivene for konfliktene er ofte vanskelige å påvise, det kan dreie seg om interne maktkamper, kamp om salgsområder for narkotika, eller personlige konflikter mellom enkeltpersoner. Et angrep vil ofte hevnes, og slik kan konfliktene utvikle seg til langvarige voldsspiraler uten tydelig tilknytning til utgangspunktet for konflikten.

Voldshendelsene skjer i stor grad i offentlige rom, og med våpen som skaper stor risiko for skade på mennesker uten tilknytning til de kriminelle nettverkene. Ifølge svensk politi ble 46 utenforstående rammet av skytinger eller sprengninger i perioden 2011 til 2020.

Disse problemene var bakgrunnen for at svenske myndigheter i 2023 ga en utreder i oppdrag å foreslå et system med tidsbegrensede og geografisk avgrensede soner for å søke etter våpen og andre farlige gjenstander.[155] På dette tidspunktet hadde Sverige ingen regel som tilsvarte den norske politiloven § 7 a, men kunne bare visitere personer og gjennomsøke kjøretøy i medhold av generelle regler i politiloven § 19 andre ledd 1 og § 20 a. Utredningen ble fremlagt i desember 2023,[156] og en proposisjon ble fremmet for Riksdagen i mars 2024.[157] De nye reglene i polislagen § 22 a til 22 f ble vedtatt i april samme år.

Innføringen av adgangen til å etablere sikkerhetssoner ble først og fremst begrunnet med behovet for å redusere antallet alvorlige voldshendelser og sprengninger. Reglene er særlig tenkt brukt i etterkant av alvorlige hendelser med tilknytning til kriminelle miljøer, der risikoen for nye alvorlige lovbrudd er stor.[158] Selv om vilkårene for å visitere personer og gjennomsøke kjøretøy etter de alminnelige reglene ofte vil være oppfylt for personer med direkte kobling til de kriminelle nettverkene, finnes det til enhver tid personer som deltar i nettverkenes virksomhet uten å være kjente for politiet. I tillegg rekrutteres barn og unge, og personer fra andre deler av landet, til å begå voldsoppdrag. I slike tilfeller ville det, ifølge svenske myndigheter, være var nødvendig og forsvarlig å operere med en lavere terskel for visitasjon og gjennomsøkning.

Formålet med etablering av sikkerhetssoner er imidlertid ikke bare å forhindre flere lovbrudd, men også å bidra til å trygge allmennheten. Forarbeidene understreket at etablering av sikkerhetssoner ikke forventes å føre til mange beslag av våpen eller andre farlige gjenstander, og at slike beslag ikke skulle være noe mål på om en sone er effektiv.[159] Sonene er også ment å redusere risikoen for at enkeltpersoner tar med seg våpen inn i området, og dermed forebygge impulsstyrte voldslovbrudd, kjøle ned

[155] Ju 2022:J inntatt i Ds 2023:31 s. 149–155.
[156] Ds 2023:31 *Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitere för att förebygge brott.*
[157] Prop. 2023/24:84 Säkerhetszoner.
[158] Begrunnelsen for reglene fremgår i Prop. 2023/24:84 s. 15–17.
[159] Prop. 2023/24:84 s. 17–18.

underliggende konflikter og motvirke fortsatte voldsspiraler. Sonene er dermed ment både å gi økt faktisk trygghet og øke den opplevde tryggheten til befolkningen i det aktuelle området.

Flere høringsinstanser, herunder Civil Rights Defenders, Advokatsamfundet, Institutet för mänskliga rättigheter og flere universiteter, stilte i høringen spørsmål ved behovet for lovgivningen om sikkerhetssoner. Det ble advart mot risiko for diskriminering, vilkårlighet og integritetskrenkelser ved innføringen av regler, og stilt spørsmål ved om de rettssikkerhetsgarantiene som er oppstilt ville få noen reell effekt.[160] Regjeringen mente imidlertid at proporsjonalitetskravene og domstolskontrollen sikrer en balansert ordning. Den svenske regjeringen vurderte dermed at fordelene ved økt trygghet og evne til å forebygge alvorlig kriminalitet veier tyngre enn ulempene ved inngrep i den personlige integriteten.

5.2. Innholdet i reglene

5.2.1. Vilkår for innføring av en sone

Sikkerhetssoner etter polislagen §§ 22 a flg. kan bare innføres i situasjoner der det, som følge av en konflikt mellom grupper, foreligger en påtagelig risiko for kriminell virksomhet som omfatter skyting eller sprengning i et bestemt område. Videre må sonen være av «synnerlig vikt» for å forebygge eller forhindre den kriminelle virksomheten og innføring av sonen må være forholdsmessig.

Slike soner kan altså begrunnes med *risiko for skyting eller sprengning*. Risiko for annen kriminalitet, som voldsbruk med kniv eller brannstiftelse, kan ikke begrunne opprettelsen av en sikkerhetssone. Det kreves ikke at risikoen skaper fare for liv og helse.[161]

Videre må risikoen være *påtagelig*. Det innebærer både et krav til de bevisene som underbygger risikoens eksistens og et krav til sannsynligheten for at risikoen realiserer seg.[162] Kravet innebærer at risikoen må være «klar och konkret» og bygge på faktiske omstendigheter i motsetning til spekulasjoner eller generelle vurderinger. I utgangspunktet kreves det at en eller flere hendelser – typisk voldslovbrudd eller trusler – allerede har funnet sted, og at dette tilsier at noen kommer til å utføre skyting eller sprengning, for eksempel for å hevne den første handlingen.[163] Videre kan risikoen bygge på uttalelser, trusler eller andre handlinger som taler for at skyting eller sprengning vil skje. Risikoen må innebære en «klart förutsebar utveckling» som følge av

[160] Høringsinstansenes synspunkter er fortløpende redegjort for i Prop. 2023/24:84.
[161] Prop. 2023/24:84 s. 24.
[162] Bruce, *The Preventive Use of Surveillance Measures for the Protection of National Security* (2021) s. 281–285 om det tilsvarende vilkåret i lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). At vilkåret i polislagen § 22 b skal forstås på samme måte følger av Prop. 2023/24:84 s. 25–26.
[163] Prop. 2023/24:84 s. 25.

disse omstendighetene, og det må være en viss sannsynlighet for at risikoen realiserer seg.[164]

Kravet om at risikoen må gjelde *kriminell virksomhet* som omfatter skyting eller sprengning innebærer at det ikke må påvises nøyaktig når eller hvor de aktuelle handlingene vil finne sted, hvem som kommer til å utføre dem eller hvem som vil rammes, så lenge det kan fastslås med tilstrekkelig grad av sannsynlighet for at handlingene vil utgjøre skyting eller sprengning.[165] Risikoen må gjelde i et bestemt området.

Risikoen må dessuten være en konsekvens av en *konflikt mellom grupper.* Som grupper regnes miljøer der det står minst to personer på hver side av konflikten. Både konflikter internt i og mellom kriminelle nettverk omfattes. Også konflikter mellom andre grupper enn kriminelle nettverk kan omfattes, så lenge konflikten medfører en risiko for skyting eller sprengning.[166]

Det må antas at vurderingen av om det foreligger en påtakelig risiko for skyting eller sprengning, som mange andre polisiære risikovurderinger, vil ta utgangspunkt i den aktuelle gruppens kapasitet til og intensjon om å begå alvorlige voldshandlinger. Det følger av forarbeidene at karakteren og omfanget av allerede inntrådte hendelser vil være av betydning, for eksempel der en skyting eller sprengning rettet mot en person i ett nettverk utløser en risiko for hevn fra personer i et annet nettverk. Også tidligere voldshendelser av mindre alvorlig art kan føre til en påtakelig risiko, særlig der det har skjedd flere hendelser og omstendighetene tilsier en opptrapping av konflikten. Det er likevel ikke noe krav om tidligere voldshendelser eller trusler. En påtakelig risiko kan også foreligge dersom etterretningsinformasjon tilsier at det er risiko for skyting eller sprengning innenfor rammen av en konflikt mellom grupper.[167]

Opprettelse av en sikkerhetssone må være av *«synnerlig vikt»* for å forebygge eller forhindre den relevante kriminelle virksomheten. Kravet innebærer at en sikkerhetssone må være nødvendig – alene eller sammen med andre tiltak – for å forebygge eller forhindre kriminaliteten. En sone kan bare opprettes dersom mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige. Videre må begrunnelsen for sonen veie tyngre enn de inngrep eller skader sonen innebærer for enkeltpersoner eller andre interesser. Dette *proporsjonalitetskravet* medfører at de hensyn som taler for etablering av sonen må veie tyngre enn konsekvensene sonen vil få for beboerne i området eller andre som rammes.[168] I vurderingen skal det bl.a. tas hensyn til den kriminelle virksomhetens alvor,

[164] Prop. 2023/24:84 s. 26.
[165] Prop. 2023/24:84 s. 25.
[166] Prop. 2023/24:84 s. 25.
[167] Prop. 2023/24:84 s. 26.
[168] Prop. 2023/24:84 s. 27.

antallet mennesker som berøres av sonen og om det finnes særlig sensitive miljøer i sonen.[169] Eksempler på dette kan være et sykehusområde eller en kirke.[170]

Videre skal en sikkerhetssone være *geografisk avgrenset* og kan bare omfatte det området der den påtagelige risikoen for skyting og sprengning gjør seg gjeldende. Det kan for eksempel dreie seg om det området der de antatte målene for en skyting eller sprengning er bosatt. Det er området der skytingen eller sprengningen vil skje som avgjør hvilket område som kan omfattes, ikke området der lovbruddene planlegges eller forberedes. Det gjelder ingen absolutt grense for hvor stor sonen kan være, utover de rettslige kravene som oppstilles, men ifølge forarbeidene bør området som hovedregel ikke være større enn en bydel eller annen avgrenset del av en større by. Det kan innføres to sikkerhetssoner parallelt, for eksempel dersom det er risiko for skyting eller sprengning på begge sider av en konflikt mellom grupper som er bosatt i ulike bydeler.[171]

5.2.2. Krav til beslutningen

En beslutning om å etablere en sikkerhetssone kan maksimalt gjelde for to uker av gangen.[172] Lengden må imidlertid vurderes konkret, og sonen skal oppheves dersom det ikke lenger foreligger tilstrekkelig risiko.[173] Om utviklingen tilsier at sonens omfang bør reduseres eller endres, skal den første beslutningen oppheves og ny beslutning fattes.[174] Sikkerhetssonens varighet kan forlenges ved ny beslutning dersom vilkårene fortsatt er oppfylte, og det gjelder ingen grense for hvor mange ganger forlengelse kan skje, samtidig som vurderingen av om sonen er nødvendig og forholdsmessig vil bli strengere etter hvert som tiden går.[175] Beslutningen begynner å gjelde umiddelbart, med mindre annet er bestemt.[176] Varigheten beregnes fra beslutningen begynner å gjelde.[177]

Beslutning om å etablere en sikkerhetssone fattes av politiet selv, og ikke domstolen. Dette for å sørge for at beslutning kan fattes raskt, av en aktør som har tilgang til beslutningsgrunnlaget og som dermed kan tilpasses den enkelte situasjonen.[178] Det følger av den svenske politiforskriften at beslutningskompetanse og arbeidsoppgaver som innebærer at grunnlovsbeskyttede friheter og rettigheter innskrenkes bare kan gis til særlig kvalifisert personell med den utdanning, kompetanse og erfaring som

[169] Prop. 2023/24:84 s. 63.
[170] Hjerstedt, *Säkerhetszoner – vad sager de nya bestemmelserna*, Blendow Lexnova (lovkommentar) (2024).
[171] Prop. 2023/24:84 s. 27–28.
[172] Polislagen § 22 c.
[173] Polislagen § 22 e.
[174] Prop. 2023/24:84 s. 37.
[175] Prop. 2023/24:84 s. 29.
[176] Polislagen § 22 c.
[177] Prop. 2023/24:84 s. 30.
[178] Prop. 2023/24:84 s. 31.

kreves.[179] Ifølge forarbeidene bør beslutning om sikkerhetssone ikke kunne delegeres lengre enn til politiområdesjef i det aktuelle området.[180]

Beslutningen om å opprette en sone skal være skriftlig og inneholde informasjon om dato, rettsgrunnlag, innhold, begrunnelse, beslutningstaker og klageadgang. Sikkerhetssonens geografiske utstrekning skal fremgå tydelig, for eksempel ved at området markeres på et kart i beslutningen.[181] Begrunnelsen skal gi et tydelig bilde av hvorfor vilkårene for etablering av sonen er oppfylt.[182] Videre skal beslutningen umiddelbart publiseres på politiets nettside og formidles på andre hensiktsmessige måter. Dette er ansett viktig for at sonen skal få den tilsiktede forebyggende effekten, og for at enkeltmennesker skal kunne tilpasse seg og forstå hvorfor sonen er innført. Eksempler på andre måter det kan være hensiktsmessig å informere om en beslutning, er kommunikasjon med lokale medier, oppslag og skilt i området og gjennom dialog med trossamfunn og skoler. Det kan også være behov for oversettelse av beslutningen til andre språk. Forarbeidene understreker betydningen av at politiet samarbeider med andre offentlige instanser ved innføringen av sikkerhetssoner, som kommuner og skoler.[183]

Dersom begrunnelsen for opprettelsen av en sikkerhetssone bygger på taushetsbelagte opplysninger for eksempel om kriminelle nettverks konkrete virksomhet, skal opplysningene ikke tas inn i den offentliggjorte beslutningen.[184]

5.2.3. Vilkår for visitasjon i sonen

Innenfor sonen får politiet adgang til å kroppsvisitere personer[185] og undersøke transportmidler[186] for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander *i den utstrekning det behøves* for å forebygge eller forhindre den kriminelle virksomheten som sonen er innført for å motvirke.[187] Selv om det ikke fremgår klart av ordlyden, innebærer dette et krav om en forhøyet risiko for at det oppbevares en farlig gjenstand. Vilkåret er beskrevet slik proposisjonen:[188]

> Bedömningen av om det finns ett sådant behov av att ingripa bör utgå från en bedömning av om det i det enskilda fallet finns en förhöjd risk för att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid den brottslighet som

[179] Polisförordningen (2014:1104) § 8.
[180] Prop. 2023/24:84 s. 32.
[181] Prop. 2023/24:84 s. 35.
[182] Prop. 2023/24:84 s. 65.
[183] Prop. 2023/24:84 s. 35.
[184] Prop. 2023/24:84 s. 45.
[185] Kroppsvisitasjon er definert i den svenske rättegångsbalken kapittel 28 § 11 tredje ledd, som kommer til anvendelse også for annen lovgivning, jf. Hjertstedt, Doohan og Hansson, *Polisens arbete med säkerhetszoner. En undersökning av inhållet i och polisers uppfatningar om de nya bestämmelserna* (2005), s. 178.
[186] Som transportmiddel regnes både kjøretøy som omfattes av lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, men også for eksempel båter og tog, jf. Prop. 2023/24:84 s. 61.
[187] Polislagen § 22 a.
[188] Prop. 2023/24:84 s. 49.

> säkerhetszonen har införts för att motverka. För att befogenheterna ska vara effektiva bör det inte krävas att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Bedömningen bör dock inte få göras utifrån endast allmänna spekulationer eller antaganden, utan den bör göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, polisiär erfarenhet eller liknande. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande.

Dette innebærer at helt tilfeldige visitasjoner ikke er tillatt. Det må foreligge konkrete omstendigheter som tilsier en forhøyet risiko for at det oppbevares en farlig gjenstand, men opplysningene behøver ikke være like konkrete og individspesifikke som ved visitasjon etter de alminnelige reglene i politiloven §§ 19 og 20 a. Som eksempler på situasjoner der visitasjon i en sikkerhetssone vil kunne foretas, oppgir forarbeidene der en person tilsvarer en risikoprofil som bygger på etterretning eller polisiær erfaring med tilsvarende situasjoner, eller der en person tidligere har vært involvert i alvorlig voldsbruk eller personen viser avvikende oppførsel. Videre kan klær som tyder på at personen har tilknytning til kriminelle grupper tas i betraktning.

Svenske myndigheter anerkjente at vilkåret for visitasjon åpner for et bredt skjønn og kan påvirkes av polititjenestepersonenes subjektive oppfatninger og stereotypier, men anførte at dette var umulig å unngå. De understreket imidlertid at faktisk eller antatt etnisitet eller nasjonalitet kan aldri være den eneste eller hovedsakelige begrunnelsen for visitasjon.[189]

Det ble også vurdert om politiet fritt skulle kunne visitere alle innenfor en sikkerhetssone, evt. gjøre tilfeldige stikkprøver. Dette ble avslått med følgende begrunnelse:[190]

> Ett alternativ är att polismän fritt får välja vilka personer de ska kroppsvisitera och vilka transportmedel de ska genomsöka i en säkerhetszon, utan krav på någon form av risk eller annan anledning till ingripandet. Detta framstår dock som tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt. Det finns inte heller något behov av att kunna ingripa mot alla och envar. Om en zon har införts mot bakgrund av en konflikt mellan två kriminella nätverk, kan det t.ex. inte finnas behov av att kroppsvisitera andra än de som på något sätt kan ha koppling till nätverken. Det är alltså varken behövligt eller effektivt och följaktligen inte heller proportionerligt med så vida befogenheter.
>
> Ett annat men liknande alternativ är att polismän endast får genomföra stickprovskontroller inom en säkerhetszon, i den meningen att ingripanden ska ske med ett visst intervall eller att urvalet ska vara representativt för området eller liknande. Sådana befogenheter skulle visserligen ha fördelar på det sättet att de minskar riskerna för diskriminering. De skulle dock samtidigt innebära att

[189] Prop. 2023/24:84 s. 49 og 50.
[190] Prop. 2023/24:84 s. 48–49.

> ingripanden görs helt i onödan, t.ex. när det varken finns minsta risk för att personen i fråga bär på något vapen eller att personen har någon form av anknytning till aktuella grupperingar. Ett sådant polisiärt arbetssätt är varken effektivt eller proportionerligt.

Visitasjon i en sikkerhetssone kan bare gjennomføres på offentlig sted og kan ikke ha som formål å finne andre ulovlige varer eller gjenstander.[191]

På samme måte som ved etablering av en sikkerhetssone, gjelder det krav om at visitasjoner innenfor sonen er nødvendige og forholdsmessige.[192] Inngrep mot barn skal skje med særskilt varsomhet.[193]

I juridisk litteratur er det argumentert for at enkelte av reglene om visitasjon i den svenske straffeprosessloven, rättegångsbalken, bør gjelde analogisk ved visitasjon etter polislagen, for eksempel reglene om at kroppsvisitasjon som innebærer undersøkelse av undertøy skal skje innendørs og i atskilt rom, og at kvinner bare får kroppsvisiteres av andre kvinner.[194]

5.2.4. Krav til dokumentasjon

Alle kroppsvisitasjoner, husransakelser og liknende tiltak etter den svenske polislagen må i dag dokumenteres.[195] Mye taler for at en visitasjon av kjøretøy skal regnes som «liknende tiltak» og dermed også dokumenteres.[196]

Før reglene om sikkerhetssoner ble innført, var det ikke plikt til å dokumentere visitasjoner med mindre de resulterte i at gjenstander ble tatt hånd om eller beslaglagt. Som ledd i begrunnelsen for å innføre en dokumentasjonsplikt, uttalte svenske myndigheter:[197]

> Krav på dokumentation av polisingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Sådana krav klargör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda och medför en önskvärd möjlighet till kontroll av polisens verksamhet (se prop. 1996/97:175 s. 64). Dokumentation ger dessutom förutsättningar för att följa upp och belysa ingripanden från likabehandlingsperspektiv. Regeringen delar därför den bedömning som görs i promemorian att det är angeläget att det finns en skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer.

[191] Prop. 2023/24:84 s. 48.
[192] Polislagen § 8 første ledd.
[193] Prop. 2023/24:84 s. 52–54.
[194] Hjertstedt, *Regler om kroppsransakan: En rättslig undersökning av bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning med betydelse för polisens brottsbekämpande arbete* (2018), s. 20.
[195] Polislagen § 27 første ledd.
[196] Hjertstedt, Doohan og Hansson, *Polisens arbete med säkerhetszoner. En undersökning av inhållet i och polisers uppfatningar om de nya bestämmelserna* (2005), s. 180.
[197] Prop. 2023/24:84 s. 55.

Disse hensynene ble ansett å veie tyngre enn den økte administrative byrden en dokumentasjonsplikt ville medføre for politiet. Det kreves ikke omfattende beskrivelser, men korte nedtegninger av hva som begrunnet visitasjonen, som gir tilstrekkelig grunnlag for meningsfull kontroll og oppfølging.[198]

5.2.5. Klagerett og kontroll

En beslutning om innføring av en sikkerhetssone anses som en forvaltningsbeslutning i et enkelttilfelle (enkeltvedtak).[199] Beslutningen kan påklages til allmenn forvaltningsdomstol innen to uker av personer som er direkte berørt.[200] Klageretten tilfaller ikke bare de som kan bli gjenstand for visitasjon, men også de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der.[201] Det ble vurdert om beslutningen skulle underlegges automatisk kontroll av forvaltningsdomstolen selv uten klage fra enkeltpersoner (såkalt «underställning»), men dette ble ikke foreslått. Det ble stilt spørsmål ved realismen i å skulle avgjøre en klage over en sikkerhetssone i løpet av dens varighet, og regjeringen konkluderte med at domstolskontrollen ville kunne bli en effektiv kontrollmekanisme.[202] Utgangspunktet er at domstolen ikke skal behandle klager over sikkerhetssoner som har opphørt å gjelde, men unntak kan gjøres i medhold av svensk rettspraksis, for eksempel der klageren har rettslig interesse i det eller det er i tråd med domstolenes oppgave med å veilede rettsanvendelsen.[203]

Beslutninger om etablering av sikkerhetssoner kan også etterprøves av tilsynsorganer som Justitieombudsmannen og Justitiekanslern. Loven skal evalueres etter tre år for å vurdere effektivitet, likebehandling og personvern.

Beslutningen om visitasjon i det enkelte tilfellet kan ikke påklages.

5.3. Praktiseringen av reglene[204]

5.3.1. Omfang

Siden de svenske reglene tredde i kraft i april 2024, har det vært besluttet fem sikkerhetssoner, i henholdsvis Norrköping (juni 2024), Södertälje (juli 2024), Eskilstuna (to soner i september 2024) og Örebro (mai 2025).

Samtlige sikkerhetssoner varte i to uker, og én av sonene ble forlenget med én uke. Grunnlaget for de erfaringene som er beskrevet nedenfor, er derfor begrenset.

---

[198] Prop. 2023/24:84 s. 56.
[199] Prop. 2023/24:84 s. 28.
[200] De svenske forvaltningsdomstolene behandler klager over forvaltningens vedtak, mens de alminnelige domstolene dømmer i straffesaker og sivile tvister. Se Ds 2023:31 s. 119–121 for mer om skillet og hvorfor forvaltningsdomstolene ble ansett best egnet for å behandle klager over sikkerhetssoner.
[201] Prop. 2023/24:84 s. 41–42.
[202] Prop. 2023/24:84 s. 39–40.
[203] Prop. 2023/24:84 s. 44.
[204] Fremstillingen er basert på rapportene fra de to sikkerhetssonene som har vært evaluert (Norrköping og Södertälje) og samtale med en representant for svensk politi.

Ifølge svensk politi reflekterer tallene at reglene om sikkerhetssoner bare har vært brukt i veldig alvorlige situasjoner. Situasjonene har oppstått både som følge av alvorlige voldshendelser der man har fryktet hevnaksjoner fra andre kriminelle miljøer, og situasjoner der spent stemning mellom kriminelle miljø har bygget seg opp over tid.

5.3.2. Gjennomføring

Politiet har i alle tilfellene kommunisert beslutningen tydelig både til offentligheten og lokalmiljøet. Offentliggjøring av beslutningen har skjedd umiddelbart på politiets nettsider, men har ved flere anledninger også vært gjort i samarbeid med den enkelte kommunen, på deres nettsider og i deres kommunikasjonskanaler. Ved noen anledninger har det vært holdt pressekonferanser. Informasjonen har vært utarbeidet på flere språk, og politiets nettsider tilbyr en oversettelsestjeneste som publikum kan benytte.

Det er utarbeidet kommunikasjonsplan for etablering av sikkerhetssoner med en tilhørende mal som det enkelte politiområdet kan bruke til å utarbeide en egen kommunikasjonsplan. Planen omhandler kommunikasjon med befolkningen, samarbeidende etater og media, men også hvordan polititjenestepersonene kan kommunisere med de som visiteres. Overfor befolkningen er det lagt vekt på å kommunisere at sikkerhetssoner hjelper politiet å effektivt forhindre skyting og sprengninger mellom kriminelle grupper, at formålet er å øke tryggheten for allmennheten og at beslutningen er basert på kunnskap og etterretning som indikerer en forhøyet risiko for vold knyttet til kriminelle gjenger. Overfor den som visiteres er det lagt vekt på å forklare hvorfor visitasjon skjer, og at politiet kontrollere mange mennesker og ikke bare den det gjelder. Overfor begge grupper understrekes det at det fullt lov å stille politiet spørsmål om det de gjør.

Etableringen av en sikkerhetssone har vært kombinert med tilførsel av ekstra ressurser til det området som sonen omfatter. Økt tilstedeværelse av politi i områdene og økt dialog med publikum, lokale myndigheter, trossamfunn og frivillige organisasjoner er ansett som viktige suksessfaktorer.

Innenfor en etablert sikkerhetssone, har politiet som nevnt i punkt 5.2.3, adgang til å kroppsvisitere personer og undersøke transportmidler for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander *i den utstrekning det behøves* for å forebygge eller forhindre den kriminelle virksomheten som sonen er innført for å motvirke. Dette innebærer at det skal finnes et faktisk grunnlag for visitasjon i det enkelte tilfellet, men det behøver ikke være like konkret som etter de alminnelige reglene om visitasjon som gjelder utenfor sikkerhetssoner. Vilkåret er ansett å kreve en sammenheng mellom grunnlaget for etableringen av den konkrete sonen og valget om å visitere den enkelte – vedkommende skal passe inn i den «risikoprofilen» som beslutningen gir grunnlag for. Risikoprofiler er ikke noe som utarbeides systematisk, men et konsept den enkelte polititjenesteperson kan bruke for å utlede og konkretisere hvilke omstendigheter som kan danne grunnlag for visitasjon.

Svensk politi har plikt til å dokumentere den enkelte visitasjon.[205] I praksis gjøres dette gjennom en app, der man enkelt kan søke opp personnummer og annen nødvendig informasjon. Politiet var først skeptisk til dokumentasjonsplikten, men den har ikke vært problematisert i ettertid. Heller ikke i opphetede situasjoner eller ved tilfeller av «flokking» (der større grupper samler seg rundt polititjenestepersoner på patrulje) har dokumentasjonsplikten vært opplevd som et problem. Svensk politi anser det som viktig for rettsikkerheten at det finnes en beslutningsprotokoll man kan gå tilbake til dersom det stilles spørsmål ved en gjennomført visitasjon, og dokumentasjon er nødvendig for å kunne ettergå påstander om etnisk profilering.

5.3.3. Virkninger

I løpet av den tiden de svenske sikkerhetssonene har vært etablert, er det ikke begått nye alvorlige voldslovbrudd. Det finnes ikke data som kan si noe om hvorvidt det har en sammenheng med beslutningen, men politiets erfaringer tilsier at de konfliktene som har ligget til grunn for sonene har avtatt i den perioden sonene har vært etablert. Sikkerhetssonene har dermed hatt en nedkjølende effekt på konfliktene og bidratt til å dempe de voldsspiralene som i flere tilfeller lå til grunn for etableringen av sonene. Dette kan skyldes at folk i større grad vegrer seg for å ta med seg våpen når de ferdes ute. Det betyr ikke nødvendigvis at våpnene eller konfliktene forsvinner, men kan tilsi at det tas grep for å unngå at våpnene beslaglegges, for eksempel ved at de oppbevares i depoter eller hos personer uten tilknytning til de kriminelle miljøene. Dette gjør våpnene mindre tilgjengelige, noe som i seg selv kan bidra til at konfliktene dempes.

Det har ikke skjedd noen økning i beslag av våpen eller farlige gjenstander i sikkerhetssonene. De har heller ikke ført til flere husransakinger eller økt tilgang til etterretning. Det kan tyde på at sonene først og fremst har en forebyggende effekt. Svensk politi understreker at sikkerhetssonene må brukes med forsiktighet dersom denne effekten skal opprettholdes.

Tilbakemeldingene fra lokalmiljøene har, ifølge politiet, vært gjennomgående positive. I samtlige soner har man opplevd økt ro og trygghetsfølelse. Det har ikke vært rapportert opplevelser av stigmatisering av grupper eller områder.

Etter svensk politis oppfatning har sonene først og fremst hatt forebyggende og trygghetsskapende effekt. Ved å opprettholde dialogen med trossamfunn og frivillige

SÄKERHETSZONEN I ÖREBRO

Tidsperiod: 21 maj till 11 juni (3 veckor)

Område: Varberga och Oxhagen

Visitationer: 402

Genomsök fordon: 90

Anmälda brott:

2 olovliga körningar

1 tillåtande av olovlig körning

3 innehav av narkotika

1 drograttfylla

1 brott mot knivlagen

Källa: Polisen

[205] Polislagen § 27.

organisasjoner også etter at sonen er avsluttet, er disse effektene videreført.

Muligheten til å klage beslutningene inn for forvaltningsdomstolen har vært benyttet én gang, men klagen ble ikke tatt til behandling ettersom klageren ikke ble ansett å ha rettslig interesse i saken.

Malmø Universitet har nylig igangsatt et forskningsprosjekt rettet mot bruken av sikkerhetssoner, men resultatene av prosjektet er foreløpig ikke publisert.

6. Danske regler om visitasjonssoner

6.1. Bakgrunn og begrunnelse

Siden 2004 har dansk politi hatt mulighet til å beslutte såkalte «visitasjonszoner» i medhold av den danske politiloven § 6. Bestemmelsen ble innført blant annet fordi antallet ulovlige knivbesittelser hadde økt, og politiet trengte bedre verktøy for å forebygge voldskriminalitet med bruk av våpen. Bestemmelsen kommer i tillegg til adgangen til å visitere personer som «formodes» å være i besittelse av gjenstander som kan brukes til å forstyrre den offentlige orden eller utgjøre en fare for enkeltpersoner eller den offentlige sikkerhet, etter politiloven § 5 andre ledd nr. 2.[206]

Bakgrunnen for adgangen til å beslutte visitasjonssoner var at det i løpet av sommeren 2003 skjedde flere alvorlige overfall mot tilfeldige personer på offentlige steder i Danmark. Justisministeren ba etter dette den danske riksadvokaten, politidirektøren i København og Politimesterforeningen å utarbeide en redegjørelse for omfanget av saker om ulovlig besittelse av våpen og anvendelse av kniv. Redegjørelsen viste at det i senere år var skjedd en viss stigning i antallet overtredelser av våpenlovgivningens regler om kniv, men at det var vanskelig å si noe om omfanget av bruk av kniv til å begå vold. Riksadvokaten, politidirektøren og Politimesterforeningen oppfordret likevel ministeren til å vurdere om det burde innføres en bestemmelse i stil med den norske politiloven § 7 a om våpenvisitasjon.[207]

Den nye bestemmelsen skulle ifølge justisministeren åpne for stikkprøvevisitasjoner for å avdekke om enkeltpersoner besitter eller oppbevarer våpen. Bestemmelsen var ment å gi en vesentlig preventiv effekt og medvirke til å begrense omfanget av voldskriminalitet med våpen. Den var ment som hjemmel for planlagte tiltak, primært på steder hvor det erfaringsmessig er en økt risiko for voldsutøvelse og slagsmål.[208]

[206] Tidligere kunne visitasjon først og fremst foretas i medhold av Retsplejelovens regler, enten der det forelå en konkret mistanke mot en person, vedkommende samtykket til visitasjon, eller det ble ansett nødvendig for å opprettholde sikkerhet, fred og orden, jf. retsplejeloven § 108, kapittel 72 og 73 og Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5892.
[207] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5889.
[208] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5892.

6.2. Innholdet i reglene

Etter den danske politiloven § 6 kan politiet «besigtige en persons legeme samt undersøge tøj og andre genstande, herunder køretøjer, med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben». Beslutning om slik undersøkelse kan skje «hvis der er grund til det med henblik på at forebygge, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd».

Bestemmelsen bruker ikke betegnelsen «visitasjonssone», men det fremgår klart av forarbeidene, og indirekte av de prosessuelle reglene i politiloven § 6 tredje ledd, at bestemmelsen åpner for beslutning om visitasjon i bestemte områder og i en bestemt tidsperiode.[209]

En visitasjonssone kan innføres *«hvis der er grund til det»* for å forebygge lovbrudd som innebærer fare for personers liv, helse eller velferd. Ifølge forarbeidene innebærer dette at det skal foreligge en økt risiko for at noen vil begå voldshandlinger på det aktuelle stedet. Det vil for eksempel kunne være tilfellet dersom det nylig er begått voldshandlinger der, eller det foreligger opplysninger om at slike handlinger vil begås eller er under planlegging. Det kan også være tilstrekkelig at en rekke mindre alvorlige overtredelser av våpenlovgivningen er skjedd i løpet av en kortere periode.[210] Visitasjonssoner kan etableres i andre områder enn der kriminalitet allerede er begått, dersom risikoen er forhøyet der.[211] Det må i utgangspunktet også være tidsmessig sammenheng mellom visitasjonssonen og den begåtte kriminaliteten, med mindre det foreligger særlige omstendigheter, for eksempel at risikoen knytter seg til et arrangement som tidligere har vært preget av vold, men som bare avholdes med lengre mellomrom.[212]

Adgangen til å etablere visitasjonssoner gjelder på «offentligt tilgængelige steder, uddannelsessteder, i ungdomsklubber, fritidsordninger og lign.».[213] Boliger og andre private områder omfattes ikke.[214]

Innenfor den enkelte visitasjonssone kan politiet «besigtige en persons legeme», som innebærer en overflatisk kontroll av kropp og klær, samt undersøkelse av gjenstander, herunder vesker og kjøretøy. Formålet skal være å søke etter våpen.

Det er den enkelte polititjenestemann på stedet som beslutter om noen skal visiteres, og i så fall hvordan. Det kreves ingen konkret mistanke om våpenbesittelse. I tillegg til kravet om at inngrepet skal skje for å lete etter våpen, er dansk politi bundet av generelle prinsipper for bruk av tvangsmidler. Blant annet må inngrepet alltid være proporsjonalt.

[209] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5892.
[210] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5893.
[211] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.
[212] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5893.
[213] Politiloven § 6 første ledd jf. Lov om knive og blankvåpen m.v. § 1.
[214] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5920 og 5892.

Mangelen på krav om mistanke eller annen konkret begrunnelse for den enkelte visitasjon har vært kritisert for å åpne for etnisk profilering, blant annet av Dansk institutt for menneskerettigheter.[215] Dette har foreløpig ikke ført til lovendringer.

Beslutningen om å etablere en visitasjonssone skal være skriftlig og både tidsmessig og geografisk avgrenset. Ifølge forarbeidene kan beslutningen ikke gjelde mer enn én måned, med mindre særlige omstendigheter tilsier det. Visitasjonssonen kan imidlertid forlenges, dersom lovens vilkår fortsatt er oppfylt.[216] I praksis gjelder de normalt 14 dager av gangen, men forlenges regelmessig. Beslutningen tas av den øverste lederen i den aktuelle politikretsen eller den vedkommende bemyndiger.

Det finnes ikke særskilte regler om klageadgang for vedtak om å innføre en visitasjonssone. Etter «almindelige regler om administrativ rekurs og domstolsprøvelse» finnes det imidlertid en viss mulighet for den som har en «sædvanlig og retlig interesse heri» til å få vedtaket prøvd av domstol og Justisdepartementet.[217]

En enkeltvisitasjon kan ikke påklages. Det finnes imidlertid mulighet for erstatning i visse tilfeller etter alminnelige erstatningsrettslige regler.[218] Politiet står også under tilsyn av Den Uafhængige Politiklagemyndighed.

6.3. Praktiseringen av reglene

Siden reglene om visitasjonssoner ble innført i 2004, har det vært etablert over 200 soner, hvorav 14 i 2022. Visitasjonssoner brukes primært for å forhindre opptrapping av vold mellom kriminelle gjenger og for å beskytte allmennheten mot slik vold. Bakgrunnen er ofte hendelser som involverer skyting eller sprengning. Størrelsen på sonene har variert. Ofte dreier det seg om områder hvor gjengmedlemmer bor og oppholder seg. Det finnes eksempler på at flere soner er etablert parallelt, for å dekke alle områder der den aktuelle kriminelle grupperingen normalt oppholdt seg. Politiet er likevel opptatt av at sonene ikke skal være for store, og at innsatsen innenfor hvert enkelt område skal rette seg mot de mest utsatte stedene, slik at utenforstående rammes i minst mulig grad.

Politiets vedtak om å opprette en visitasjonssone gjelder som regel i to uker, men forlenges regelmessig. Vedtaket publiseres på politiets nettsider, sammen med et kart som viser hvor sonen ligger.[219] Normalt avholdes det også pressekonferanse ved førstegangsetablering av en sone.

Når et vedtak om å innføre en visitasjonssone er truffet, etableres det alltid en stab. Den består av en stabsleder, for eksempel fra etterforskningsseksjonen, samt personer fra blant annet ordenspolitiet, lokalpolitiet, etterretningsenheten, kommunen,

[215] Institut for menneskerettigheder, *Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde* (2011), s. 29 (sist lest 14. januar 2026).
[216] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.
[217] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.
[218] Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.
[219] https://politi.dk/visitationszoner (sist lest 14. januar 2026).

skattemyndighetene og kriminalomsorgen. Sammen utarbeider de en plan for hvordan de skal arbeide med visitasjonssonen.

Lokalpolitiet bidrar til å informere om at en visitasjonssone er innført, hvorfor den er innført og hvordan en visitasjon foregår. For eksempel besøker de noen ganger skoler og trossamfunn. De arbeider også aktivt med å informere lokale medier via kommunikasjonsavdelingen. I enkelte tilfeller plasseres en mobil politistasjon i området, hvor innbyggere kan komme og stille spørsmål.

Til tross for at det ikke gjelder noen rettslige krav om mistanke eller grunn til å undersøke den enkelte, vil polititjenestemenn som arbeider i en sone kun visiterer personer det er grunn til å visitere. Det må være personer som antas å ha en tilknytning til de kriminelle miljøer eller den kriminaliteten sonen er etablert for å motvirke. Det kan dreise seg om kjente gjengmedlemmer, men også andre som kan ha tilknytning til gjengene. Dersom personene ikke er kjent for den enkelte politibetjent fra før, tas det utgangspunkt i objektive kjennetegn som oppholdssted, klesdrakt eller andre ytre kjennetegn som underbygger en tilknytning til kriminelle miljø.

Barn under 15 år visiteres i praksis ikke, ettersom det er få med så lav alder i de aktuelle miljøene og det sjelden anses proporsjonalt. Dersom barn under 15 år visiteres, for eksempel fordi de er en del av en større gruppe som visiteres, har politiet plikt til å kontakte barnets foreldre.

Det brukes ikke teknisk utstyr, som metalldetektorer, som ledd i visitasjoner.

Hver enkelt visitasjon skal dokumenteres, herunder hvem som er stanset, hvor lang tid stoppet tok og om det ble gjort funn. Polititjenestepersonene kan føre dette direkte inn i politiets systemer, eller ringe det inn til sentralen. De har ikke plikt til å begrunne hvorfor vedkommende ble stoppet.

Dansk politi mener at visitasjonssonene har bidratt til å forhindre opptrapping av gjengkonflikter og spontane skyteepisoder. De resulterer regelmessig i funn av våpen, i tillegg til at de har en betryggende effekt på allmennheten. Antallet funn er normalt størst den første tiden etter at sonen er opprettet.

Ifølge dansk politi er det helt avgjørende for at en visitasjonssone skal fungere, at det tilføres tilstrekkelige politiressurser og andre ressurser. Det må også eksistere god kunnskap om gjengene i området. I tillegg har erfaringen vist at det er svært viktig at det finnes forståelse i området for hvorfor en visitasjonssone er innført og hva den innebærer. Ettersom det gjelder en relativt lav terskel for å visitere også etter den alminnelige regelen om visitasjon, vil etablering av en visitasjonssone i stor grad være et kommunikativt verktøy, for å signalisere at politiet særlig vil rette innsatsen sin mot et bestemt område.

Informasjonsinnsatsen som gjøres når en sone innføres – om hvorfor og hva den innebærer – er ifølge dansk politi avgjørende for at visitasjonssonene ikke skal føre til mistillit, polarisering og følelse av diskriminering. Dansk politi har opplevd en klar

forbedring i relasjonen til beboerne i områdene som omfattes av visitasjonssoner etter at de begynte å arbeide mer intensivt med informasjonstiltak.

IV Utrederens vurderinger og forslag

7. Utgangspunkter for vurderingene

I denne delen av utredningen redegjøres det for de vurderingene som ligger til grunn for forslaget om regulering av visitasjonssoner.

Kapittel 8 tar for seg de *konstitusjonelle og internasjonale forpliktelsene* som følger av Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, og som lovforslaget må utformes innenfor rammene av. Det er særlig retten til privatliv som legger føringer for reguleringen av visitasjonssoner, men også retten til liv, retten til frihet og sikkerhet, retten til ytrings- og forsamlingsfrihet og vernet mot diskriminering og usaklig forskjellsbehandling spiller inn. Dessuten har barn et særlig menneskerettighetsvern som må respekteres.

Innenfor de rammene menneskerettighetene setter, må reglene om visitasjonssoner utformes etter en avveining av det behovet de er ment å ivareta – forebygging av kriminalitet – opp mot de skadevirkningene et slikt regelverk kan få.

Kapittel 9 redegjør for den *mulige nytteverdien* av visitasjonssoner. Ettersom utredningen, ifølge mandatet, *skal* fremme forslag til regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll, har jeg ikke vurdert *om* regler om visitasjonssoner burde innføres, og heller ikke utredet behovet for slike regler på generelt grunnlag. Jeg har derimot vurdert hvilken betydning formålet med visitasjonssoner og sonenes mulige nytteverdi bør få for utformingen av regelverket.

Kapittel 10 handler om de *mulige skadevirkningene* regulering og etablering av visitasjonssoner kan få. Det gjelder særlig risikoen for feilaktige og vilkårlige visitasjoner, for diskriminering, for skadevirkninger på barn og unge og for redusert tillit til politiet samlet sett.

I kapittel 11 foretas det *en samlet vurdering* av hvordan regler om visitasjoner best kan utformes for at sonene skal utgjøre et nyttig verktøy for politiet, samtidig som risikoen for de ulike skadevirkningene minimeres.

I kapittel 12 presenteres lovforslaget, og mer detaljerte merknader til de ulike delene av forslaget.

8. Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser

8.1. Innledning

Visitasjon kan bare skje innenfor rammene av Grunnloven og våre internasjonale forpliktelser, særlig Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Grunnloven er den øverste rettskilden i det norske rettssystemet, og setter grenser for utformingen, tolkningen og anvendelsen av andre lover. EMK og flere andre internasjonale menneskerettskonvensjoner er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, og både Grunnloven og EMK inneholder regler som går foran annen lovgivning dersom det oppstår motstrid.[220]

Det følger av mandatet at utredningen skal vurdere forslag til regler om visitasjonssoner opp mot kravene i Grunnloven, EMK og FNs barnekonvensjon samt andre relevante rettsakter. I stortingsvedtaket som ligger til grunn for mandatet, er det forutsatt at forslaget skal «innrettes i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)».

Det ble understreket i forbindelse med revisjonen av Grunnloven i 2014 at Grunnlovens menneskerettsbestemmelser må «tolkes i lys av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene og praksis knyttet til disse», og Høyesterett har flere ganger bekreftet dette.[221] I Rt-2015-93 (Maria) avsnitt 57 presiserte Høyesterett imidlertid at:

> fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett – ikke de internasjonale håndhevingsorganene – som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.

Utgangspunktet er likevel at Grunnlovens menneskerettsvern og det konvensjonsbaserte menneskerettsregimet må sees i sammenheng når de menneskerettslige grensene for adgangen til å etablere visitasjonssoner skal utledes, og de ulike bestemmelsene behandles dermed samlet i det videre.

Dette punktet redegjør for de konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelsene som legger føringer hvor hvordan lovforslaget kan utformes. Hovedtyngden ligger på de forpliktelsene som følger av EMK, ettersom EMD i sin praksis knyttet til konvensjonen artikkel 8 om retten til respekt for privatlivet har utpenslet konkrete krav til lovgivning om visitasjon og visitasjonssoner. Andre relevante menneskerettigheter behandles også.

8.2. Retten til liv

Retten til liv og helse er beskyttet i *Grunnloven § 93 første ledd*. Rettigheten innebærer en plikt for myndighetene til å *respektere* den enkeltes rett til liv, og til å *beskytte* den enkelte mot at andre tar deres liv. Sistnevnte kommer til uttrykk i Grunnloven § 93 fjerde ledd og i den alminnelige sikringspliktbestemmelsen i Grunnloven § 92. Myndighetenes

[220] For Grunnlovens del følger dette av det såkalte lex superior-prinsippet, og for EMKs del følger det av menneskerettsloven § 3.
[221] Dok. nr. 16 (2011–2012) side 90 og bl.a. Rt-2015-93 (Maria) avsnitt 57. Enkelte høyesterettsdommer bruker andre formuleringer, uten at det kan antas å ha betydning, jf. Bårdsen, Grunnloven, straffeprosessen og strafferetten – noen linjer i høyesteretts praksis etter grunnlovsreformen 2014 i Jussens Venner 52(1) (2017), s. 10.

plikt til å beskytte liv skjer først og fremst gjennom straffelovens bestemmelser om drap og straffeprosesslovens regler om etterforsking og rettsforfølging. I tillegg kan myndighetenes plikt til å beskytte liv ivaretas gjennom iverksettelse av adekvate forebyggende tiltak.

Plikten til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte retten til liv er konkretisert gjennom EMK artikkel 2, som fastslår at «retten for enhver til livet skal beskyttes ved lov». Det er antatt i høyesterettspraksis at Grunnloven § 93 gir en tilsvarende rett som denne bestemmelsen.[222] På samme måte som Grunnloven innebærer statenes forpliktelse til å beskytte liv ved lov etter EMK artikkel 2 primært en forpliktelse til å vedta effektive straffebestemmelser og et tilhørende effektivt håndhevelsesapparat «for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions».[223] I tillegg følger det av EMD-praksis at EMK artikkel 2, under særlige omstendigheter, *kan* medføre plikt for statene til å iverksette adekvate *forebyggende* tiltak der det foreligger en «real and immediate risk» for noens liv, som nasjonale myndigheter «knew or ought to have known».[224] I slike tilfeller er nasjonale myndigheter forpliktet til å iverksette adekvate tiltak for å hindre at risikoen realiserer seg. Så lenge tiltakene som iverksettes medfører en praktisk og reell beskyttelse av retten til liv, ligger valget av tiltak innenfor nasjonale myndigheters skjønnsmargin.

Det følger av dette at nasjonale myndigheter ikke er forpliktet til å vedta lovgivning om visitasjonssoner for å beskytte retten til liv. Muligheten til å etablere visitasjonssoner vil likevel kunne utgjøre ett av flere forebyggende tiltak i en situasjon der myndighetene er forpliktet til å handle, og dermed bidra til at Norge oppfyller sin positive plikt til å beskytte retten til liv etter EMK artikkel 2 og Grunnloven § 93.

8.3. Retten til respekt for privatlivet

8.3.1. Innledning

Det følger av *Grunnloven § 102* at alle har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Bestemmelsens ordlyd åpner ikke for unntak fra denne rettigheten, men Høyesterett har uttalt at grunnlovsvernet ikke er absolutt, og at det er tillatt å gripe inn i rettigheten dersom inngrepet har rettslig grunnlag, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.[225] Disse vilkårene må, som nevnt, forstås i lys av EMK artikkel 8.

I norsk rett følger et lovskrav også av *Grunnloven § 113*. Bestemmelsen kodifiserer det allmenne legalitetsprinsippet, og innebærer at all offentlig maktbruk overfor

[222] Se blant annet HR-2021-1246-A og HR-2020-2472-P avsnitt 3.
[223] EMDs dom *A og B mot Romania* 2. juni 2020 (saksnummer 48442/16 og 48831/16), avsnitt 116.
[224] Se EMDs dom *Osman mot Storbritannia* 28. oktober 1998 (saksnummer 23452/94) avsnitt 16. Se også *R.R. m.fl. mot Ungarn* 4. desember 2012 (saksnummer 19400/11) avsnitt 28 og *Maiorani m.fl. mot Italia* 15. desember 2009 (saksnummer 28634/06) avsnitt 103–104.
[225] Se bl.a. Rt-2014-1105 (Acta) avsnitt 28 og Rt-2015-93 (Maria) avsnitt 60.

enkeltindivider må ha grunnlag i norsk formell lov.[226] Utover at kravet til formell lov er strengere etter Grunnloven § 113 enn etter EMK, må det legges til grunn at også dette lovskravet må forstås i lys av EMK artikkel 8 nr. 2 når det gjelder de krav som stilles til utforming av lovgivningen om visitasjonssoner.

EMK artikkel 8 nr. 1 fastslår at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Inngrep fra offentlige myndigheter i utøvelsen av denne retten er bare tillatt etter artikkel 8 nr. 2 når det skjer i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse eller moral eller andres rettigheter og friheter.

I neste punkt er det redegjort for når lovgivning om visitasjonssoner vil utgjøre et «inngrep» i retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8 nr. 1. Bare da kommer vilkårene i artikkel 8 nr. 2 til anvendelse. Deretter behandles spørsmålet om når etablering av visitasjonssoner vil være i samsvar med kravene etter EMK artikkel 8 nr. 2. Avslutningsvis drøftes kort betydningen av forbudet i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum mot husransakelser annet enn i kriminelle tilfeller.

8.3.2. Visitasjon som inngrep i retten til privatliv

Innholdet i de rettighetene som følger av EMK er utdypet i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Det følger av EMDs praksis at kroppsvisitasjoner normalt vil utgjøre inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Spørsmålet ble første gang vurdert av EMD i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia (2010)*. Der drøftet domstolen en ordning som gav det engelske politiet adgang til å foreta såkalt «stop and search» i bestemte geografiske områder. Den britiske lovgivningen lot politiet visitere personer og deres bagasje. Som ledd i visitasjonen kunne politiet pålegge den visiterte å fjerne hodeplagg, fottøy, ytterklær og hansker og undersøke lommer, innsiden av kragen, sokkene, skoene og vedkommendes hår. EMD la til grunn at grundige visitasjoner av personer, deres klær og eiendeler er et maktmiddel som utgjør et klart inngrep i retten til privatliv.[227] I etterfølgende praksis har EMD uten videre lagt til grunn at tilsvarende visitasjoner utgjør inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1.[228]

---

[226] Holmøyvik, *Kommentarer til Grunnloven § 113*, Karnov, note 1.

[227] EMDs dom 12. januar 2010 *Gillian og Quinton mot Storbritannia* (saksnr. 4158/05) avsnitt 63. I avgjørelsen viser domstolen til en tidligere avgjørelse, *Foka mot Tyrkia 24. juni 2008 (saksnr. 28940/95),* som gjaldt spørsmålet om tilbakeholdelse av en kvinne ved en grensepassering og gjennomsøkning av bagasjen hennes, utgjorde en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. Sitatet som ifølge *Gillian og Quinton mot Storbritannia* avsnitt 61 stammer fra *Foka mot Tyrkia* avsnitt 85 finnes imidlertid ikke i sistnevnte avgjørelse.

[228] Se for eksempel EMDs avgjørelse 15. mai 2021 *Colon mot Nederland* (saksnr. 49458/08) avsnitt 65 og dom 14. januar 2021 *Vig mot Ungarn* (saksnr. 59648/13) avsnitt 49–50. Se også EMD avgjørelse 28. februar 2019 *Beghal mot Storbritannia* (saksnr. 4755/16) avsnitt 76 for vurdering av en annen type visitasjon etter britisk terrorlovgivning.

Det er ikke nødvendigvis gitt at helt enkle former for visitasjon er et inngrep etter artikkel 8. Ettersom lovforslaget om visitasjonssoner åpner for mer inngripende visitasjoner, og systemet som sådan derfor må tilfredsstille de kravene som følger av konvensjonen, drøftes den nærmere grensegangen ikke.

EMD har tilsynelatende ikke tatt stilling til om visitasjon eller ransaking av kjøretøy utgjør et inngrep i retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8. I utgangspunktet vil man imidlertid ha en rimelig forventning om privatliv i sin egen bil, og det må antas at visitasjon av privatbiler normalt vil utgjøre et slikt inngrep. Videre vil kjøretøy i noen tilfelle kunne utgjøre «hjem» i konvensjonens forstand, for eksempel campingvogner, og visitasjon av slike kjøretøy vil være et inngrep etter artikkel 8 nr. 1.[229]

8.3.3. Lovlighet, formåls- og forholdsmessighet

8.3.3.1. Utgangspunkter

Som nevnt, følger det av EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i retten til respekt for privatlivet bare er tillatt når de skjer i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse eller moral eller andres rettigheter og friheter. All lovgivning som tillater visitasjon som utgjør et inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 1 må dermed tilfredsstille disse kravene.

Kravet til *lovlighet* innebærer for det første at inngrepet må ha et rettslig grunnlag i nasjonal rett. I tillegg må det rettslige grunnlaget være tilgjengelig for allmennheten. Det rettslige grunnlaget må dessuten være av tilstrekkelig kvalitet, noe som betyr at loven må være formulert tilstrekkelig presist og inneholde effektive garantier mot misbruk. Dette kravet skal sette enkeltmennesker i stand til å forstå når de kan bli utsatt for inngrep, i tillegg til å beskytte mot vilkårlighet og maktmisbruk.

Kravet om *formålsmessighet* innebærer at formålet med inngrepet omfattes av ett av alternativene i artikkel 8 nr. 2, og at inngrepet må være egnet til å nå dette formålet. Kravet er ikke strengt og er ikke problematisert av EMD i noen av avgjørelsene om visitasjon. Det legges i det videre til grunn at en lovbestemmelse om visitasjonssoner for å forebygge og forhindre voldskriminalitet vil oppfylle kravet.

Kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» er forstått som et krav om proporsjonalitet eller *forholdsmessighet* mellom formålet med inngrepet og de negative virkninger det har for enkeltpersoner og samfunnet. Et tiltak vil ifølge EMD være forholdsmessig dersom det svarer på et presserende samfunnsbehov («pressing social need») og dersom myndighetenes begrunnelse for tiltaket er relevante og tilstrekkelige («relevant and sufficient»).[230]

---

[229] Kjølbro, *Den europæiske menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023), s. 887. Visitasjon av slike kjøretøy vil også kunne være i strid med Grunnloven § 102, jf. punkt 8.3.4 ovenfor.
[230] *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 88.

EMD har i flere avgjørelser drøftet disse vilkårene opp mot ulike lands lovgivning om visitasjon. De mest relevante avgjørelsene er beskrevet nedenfor.

8.3.3.2. Gillian og Quinton mot Storbritannia

Kravene til det rettslige grunnlaget for visitasjon var det sentrale temaet i EMDs dom i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia (2010)*. Der vurderte domstolen som nevnt en ordning som ga bestemte polititjenestepersoner med høy rang adgang til å autorisere såkalt «stop and search» i geografisk definerte områder innenfor sitt politidistrikt. Slik autorisasjon kunne gis dersom det var «hensiktsmessig for å forhindre terrorhandlinger» («expedient for the prevention of acts of terrorism»). Autorisasjonene kunne gjelde i inntil 28 dager med mulighet for forlengelse og ble ikke offentliggjort. Videre skulle autorisasjonene kontrolleres av innenriksministeren så raskt som mulig, og ministeren kunne trekke tilbake autorisasjonen eller forkorte perioden, men ikke endre området den gjaldt for. Hvis ministeren ikke godkjente autorisasjonen innen 48 timer, ville den slutte å gjelde.

En autorisasjon av «stop and search» ga politibetjenter i det aktuelle området fullmakt til blant annet å visitere personer og biler for å søke etter gjenstander som kunne brukes i forbindelse med terrorisme. Visse krav til hvordan visitasjonen skulle utføres var fastsatt i en «code of practice», for eksempel at en politibetjent skulle forklare formålet og betydningen av en kontroll, vise hensyn og dokumentere inngrep. Beslutningen om å gi tillatelse til visitasjon, og innenriksministerens godkjenning av tillatelsen, kunne ankes til retten. Videre var det en viss mulighet for rettslig overprøving og erstatning for uberettigede inngrep i den enkelte sak. I tillegg skrev en uavhengig rapportør en årlig rapport om hvordan ordningen var blitt brukt.

EMD konkluderte med at den britiske ordningen ikke tilfredsstilte lovskravet i EMK artikkel 8 nr. 2. Som ledd i begrunnelsen for dette drøftet domstolen både rammene for beslutningen om å tillate «stop and search» i bestemte geografiske områder (autorisasjonsfasen) og kravene til den enkelte polititjenestepersons beslutning om å visitere (visitasjonsfasen).

Klagerne i saken hadde anført at de britiske reglene ga politiet en urimelig vid skjønnsmessig mulighet til å beslutte «stop and search» i bestemte områder. EMD sa seg enig i dette, og pekte for det første på kravet om at fremgangsmåten måtte være «hensiktsmessig for å forhindre terrorhandlinger» («expedient for the prevention of acts of terrorism») som gjaldt i autorisasjonsfasen:

> …"expedient" means no more than "advantageous" or "helpful". There is no requirement at the authorisation stage that the stop and search power be considered "necessary" and therefore no requirement of any assessment of the proportionality of the measure.[231]

[231] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 80.

Videre understreket EMD at selv om autorisasjonsbeslutningen kunne klages inn til en domstol, gjorde de skjønnsmessige vilkårene det nærmest umulig å påvise et eventuelt myndighetsmisbruk. Ifølge domstolen hadde britiske myndigheter ikke vist at de rettsikkerhetsgarantiene som gjaldt utgjorde «a real curb on the wide powers afforded to the executive» og dermed ga enkeltpersoner tilstrekkelig beskyttelse mot vilkårlige inngrep.[232] At de tidsmessige og geografiske begrensningene som fulgte av loven ikke utgjorde reelle begrensninger ble, ifølge domstolen, demonstrert av at autorisasjonen i London-området var blitt fornyet «in a «rolling programme»» siden den første autorisasjonen ble gitt.

EMD var enda mer kritiske til rekkevidden av det skjønnsmessige spillerommet lovgivningen ga den enkelte polititjenesteperson i visitasjonsfasen. Det britiske regelverket la ingen begrensninger på dette skjønnet, men tillot visitasjon «based exclusively on the «hunch» or «professional intuition» of the officer concerned»:

> …he is not required even subjectively to suspect anything about the person stopped and searched. The sole proviso is that the search must be for the purpose of looking for articles which could be used in connection with terrorism, a very wide category which could cover many articles commonly carried by people in the streets. Provided the person concerned is stopped for the purpose of searching for such articles, the police officer does not even have to have grounds for suspecting the presence of such articles.[233]

Domstolen pekte på at fraværet av krav om mistanke gjorde det «difficult if not impossible» å vise at visitasjonsadgangen var misbrukt. Etter domstolens syn medførte regelverket en klar risiko for vilkårlighet.

Også risikoen for diskriminerende bruk av visitasjonsadgangen ble ansett som reell, selv om den konkrete saken ikke angikk personer med minoritetsbakgrunn.[234] Domstolen viste til statistikk som dokumenterte at personer med minoritetsbakgrunn ble visitert uforholdsmessig ofte. Dette til tross for at en rapport fra den uavhengige kontrolløren av ordningen viste at britisk politi også hadde ransaket hvite for å skape større «racial balance» i statistikken.[235]

Oppsummeringsvis uttalte domstolen at den britiske lovgivningen verken var presis nok eller inneholdt tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier, og at kravet til lovlighet derfor ikke var oppfylt.[236]

8.3.3.3. Colon mot Nederland

I en avvisningsbeslutning i saken *Colon mot Nederland (2012),* vurderte EMD en ordning der borgermesteren i nederlandske byer kunne beslutte såkalte

[232] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 79 og 80.
[233] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 83.
[234] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.
[235] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.
[236] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 83.

sikkerhetsrisikoområder ved pågående forstyrrelser av offentlig ro og orden eller alvorlig frykt for slike forstyrrelser. Borgermesteren hadde plikt til å informere både det lokale rådet («local council») og påtalemyndigheten om beslutningen. Innenfor det aktuelle området kunne påtalemyndigheten deretter gi tillatelse til forebyggende visitering i inntil 12 timer. Området kunne ikke være større enn absolutt nødvendig for å opprettholde offentlig ro og orden. Både borgermesterens og påtalemyndighetens beslutning måtte være skriftlig, og påtalemyndigheten måtte begrunne sin avgjørelse.

Klageren i saken hadde i hovedsak anført at adgangen til domstolsprøving av beslutningene om sikkerhetsrisikoområder var ineffektive, og EMD foretok en mer begrenset vurdering av lovskravet enn i Gillian og Quinton-saken. Domstolen kom til at lovskravet i EMK artikkel 8 var oppfylt, og la vekt på at ordningen var regulert i offentlig tilgjengelig lovgivning, at beslutning måtte treffes av både borgermester og påtalejurist, og at den kunne vurderes av domstolen både som ledd i et sivilt søksmål og i en straffesak.[237]

Deretter vurderte EMD om den nederlandske ordningen var i tråd med forholdsmessighetskravet («nødvendig i et demokratisk samfunn»).

Domstolen understreket i den forbindelse at det er nasjonale myndigheter som, i kraft av sin demokratiske legitimitet og kjennskap til nasjonale forhold, har det primære ansvaret for å balansere samfunnets behov for tiltak mot kriminalitet med individuelle rettigheter. EMDs rolle er subsidiær, og nasjonale myndigheter gis en skjønnsmargin i vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige.[238]

Også i denne delen av vurderingen, la EMD vekt på at beslutningskompetansen var fordelt mellom borgermesteren og påtalemyndigheten, og at «no single executive authority» kunne beslutte forebyggende visitasjon.[239] Domstolen fremhevet dessuten at tiltakene hadde vist seg effektive for å redusere våpenrelatert vold.

Konklusjonen var at hensynet til allmennhetens sikkerhet måtte veie tyngre enn inngrepet den enkelte ble utsatt for, og at ordningen var i tråd med konvensjonens krav.[240]

8.3.3.4. Benghal mot Storbritannia

I *Benghal mot Storbritannia* (2019) vurderte EMD en del av den britiske terrorlovgivningen som tillot politiet og immigrasjonsmyndighetene å stoppe, visitere og avhøre personer i havner, på flyplasser og internasjonale jernbanestasjoner opp mot vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2. Saken skiller seg fra de to som er beskrevet ovenfor, ved at den gjelder en permanent adgang til både å visitere og avhøre på bestemte geografiske

[237] *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 76–79.
[238] *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 86–87 og 89.
[239] *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 93.
[240] *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 95.

områder. Den har likevel overføringsverdi til spørsmålet om etablering av visitasjonssoner.

Formålet med tiltakene etter den britiske lovgivningen måtte være å undersøke om personen hadde vært innblandet i terrorisme. Lovgivningen krevde imidlertid ikke noen konkret mistanke om dette. Det gjaldt heller ingen krav om forhåndstillatelse, og kompetansen til å beslutte hvem som skulle stoppes, visiteres og avhøres lå hos den enkelte tjenesteperson. Lovligheten av tiltakene kunne bringes inn for domstolen og var gjenstand for kontroll («oversight») av den uavhengige kontrolløren for terrorisme.

I vurderingen av om ordningen var i tråd med lovlighetskravet, oppstilte domstolen følgende vurderingstema:

> In making this assessment, it will consider the following factors: the geographic and temporal scope of the powers; the discretion afforded to the authorities in deciding if and when to exercise the powers; any curtailment on the interference occasioned by the exercise of the powers; the possibility of judicially reviewing the exercise of the powers; and any independent oversight of the use of the powers.[241]

Når det gjaldt de geografiske og tidsmessige begrensningene, uttalte domstolen at disse ikke var avgjørende for tiltakenes lovlighet, men måtte sees i sammenheng med hvorvidt lovgivningen som helhet ga enkeltpersoner tilstrekkelig beskyttelse mot vilkårlige inngrep.[242] Domstolen understreket at alle stater har et system for immigrasjon- og tollkontroll, og at selv om den britiske terrorlovgivningen skilte seg fra dette, må alle som krysser internasjonale grenser forvente å bli gjenstand for en viss kontroll.[243]

Videre understreket domstolen at den britiske lovgivningen ga den enkelte tjenesteperson et veldig vidt skjønn, både fordi «terrorisme» var vidt definert og fordi det ikke gjaldt noen krav om objektive eller subjektive grunner til mistanke om personen var involvert i terrorisme.[244] Om betydningen av mistankekrav uttalte EMD:

> A requirement of reasonable suspicion is therefore an important consideration in assessing the lawfulness of a power to stop and question or search a person; however, there is nothing in either case to suggest that the existence of reasonable suspicion is, in itself, necessary to avoid arbitrariness. Rather, this is an assessment for the Court to make having regard to the operation of the scheme as a whole and, for the reasons set out below, it does not consider that the absence of a requirement of reasonable suspicion by itself rendered the exercise of the power in the applicant's case unlawful within the meaning of Article 8 § 2 of the Convention.[245]

---

[241] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 89.
[242] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 91.
[243] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 92.
[244] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 93.
[245] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 94.

Samtidig pekte domstolen på at det i den aktuelle saken fantes retningslinjer som klargjorde hvordan skjønnet skulle utøves, som innebar at maktmidlene skulle være proporsjonale og ikke bare basert på etnisk bakgrunn eller religion, men på vurderinger av ulike sider av den aktuelle terrortrusselen.[246] Dessuten pekte domstolen på at rapporter fra den uavhengige kontrolløren tilsa at det ikke hadde vært avdekket tilfeller av maktmisbruk.[247] I den videre vurderingen vektla domstolen at det var dokumentert at de aktuelle maktmidlene hadde vært svært verdifulle i beskyttelsen av nasjonal sikkerhet.[248]

På samme måte som i Gillian og Quinton, la EMD imidlertid til grunn at mangelen på et krav om «reasonable suspicion» gjorde det vanskelig å oppnå lovlighetskontroll i domstolen.[249]

Domstolen la til grunn at ordningen med uavhengig kontroll var av betydelig verdi, men ettersom den var tilfeldig («ad-hoc») og at myndighetene ikke alltid fulgte kontrollørens anbefalinger, kunne kontrollen ikke kompensere for de øvrige manglene ved lovgivningen.[250]

Konklusjonen var at den den britiske ordningen med avhør og visitasjon samlet sett *ikke* var «in accordance with the law» i konvensjonens forstand.[251]

8.3.3.5. Vig mot Ungarn

I *Vig mot Ungarn (2021)* vurderte domstolen en ordning som gav høytstående polititjenestemenn adgang til å tillate utvidede kontroller av identitet og visitasjon for å forebygge trusler mot offentlig sikkerhet. Tillatelsene kunne omfatte hele landet og var ikke tidsbegrenset.

EMD konstaterte at den ungarske lovgivningen manglet krav til nødvendighet og proporsjonalitet, og at en autorisasjon til utvidet kontroll ikke var gjenstand for overprøving, verken av politiet selv eller uavhengige instanser.[252]

Det var heller ingen reelle begrensninger for hvordan kontrollene kunne utføres, verken krav om at den enkelte kontroll hadde samme formål som den overordnede beslutningen, eller krav om mistanke mot den som ble kontrollert.[253] I praksis kunne politiet kontrollere hvem som helst som var til stede der kontrollen ble gjennomført. Det fantes heller ikke effektive mekanismer for overprøving.

[246] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 97.
[247] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 98.
[248] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 106–108.
[249] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 105.
[250] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 93.
[251] *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 109.
[252] *Vig mot Ungarn* (2021) avsnitt 56.
[253] *Vig mot Ungarn* (2021) avsnitt 59–60.

EMD konkluderte derfor med at den ungarske ordningen *ikke* oppfylte kravet til lovlighet og at det forelå brudd på artikkel 8.[254]

8.3.4. Grunnlovens forbud mot husransakelser utenfor kriminelle tilfeller

I tillegg til å verne retten til respekt for privatlivet, inneholder Grunnloven § 102 en regel som ikke gjenfinnes i EMK. Bestemmelsens første ledd andre punktum fastslår at «husransakelse» er forbudt, «unntatt i kriminelle tilfeller». Denne delen av bestemmelsen beskytter private hjem mot ransaking og andre tilsvarende undersøkelser uten tilstrekkelig tilknytning til straffbare forhold.

Visitasjon etter politiloven er et kriminalitetsforebyggende tiltak, som i utgangspunktet ikke foretas i «kriminelle tilfeller». En visitasjon etter politiloven som utgjør en «husransakelse» vil dermed i utgangspunktet være forbudt.

Lovforslaget om visitasjonssoner åpner kun for visitasjon av person og kjøretøy på offentlig sted, fremgangsmåter som normalt ikke vil utgjøre husransakelser. I enkelte tilfelle vil imidlertid kjøretøy kunne utgjøre et «hus» som er vernet etter Grunnloven § 102 første ledd andre punktum, for eksempel der husvogner eller andre kjøretøy brukes som bopel over tid.[255] Visitasjoner av slike kjøretøy med hjemmel i politiloven vil utgjøre husransakelser og kunne være grunnlovsstridige. En eventuell lovbestemmelse om visitasjonssoner må i så fall tolkes innskrenkende som følge av Grunnloven § 102 første ledd andre punktum, og kan ikke brukes som hjemmel til å visitere kjøretøy som utgjør «hus» i Grunnlovens forstand.

8.4. Retten til frihet og sikkerhet

Det følger av Grunnloven § 94 at ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver, og at frihetsberøvelsen må være nødvendig og forholdsmessig. Også denne grunnlovsbestemmelsen må forstås i lys av EMK EMK artikkel 5 gir den enkelte rett til personlig frihet og sikkerhet, og et vern mot vilkårlige frihetsberøvelser. Som «frihetsberøvelse» etter EMK regnes ikke bare situasjoner der personer blir innesperret eller holdt tilbake med makt, det kan også omfatte situasjoner der personer blir pålagt av politiet å bli værende på ett sted.[256]

Retten til frihet og sikkerhet er relevant i denne sammenhengen fordi visitasjon etter politiloven § 7 a normalt vil kombineres med en «anholdelse» etter politiloven § 7. En anholdelse innebærer at den anholdte har forbud mot å forlate det stedet politiet og den anholdte befinner seg på inntil politiet gir beskjed om noe annet.[257] En anholdelse vil i

[254] *Vig mot Ungarn* (2021) avsnitt 62.
[255] Husabø, *Grunnlova § 102 og bruk av enkelte tvangsmidlar for å førebyggja eller avverja straffbare handlingar* (2009) bruker husbåt som eksempel på et hjem som kan omfattes av vernet, se s. 409.
[256] Begrensninger i bevegelsesfriheten som ikke anses som frihetsberøvelse, kan rammes av EMKs tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 nr. 2.
[257] Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2016), s. 139.

mange tilfelle kunne utgjøre en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5.[258] Om dette er tilfellet, avgjøres ved en helhetsvurdering av blant annet tiltakets karakter, intensitet, varighet og virkninger.[259]

Det er verken rom eller behov for å gå i dybden på betydningen av om anholdelse anses som en frihetsberøvelse i denne utredningen. Det er imidlertid grunn til å peke på at adgangen til anholdelse i forbindelse med visitasjon etter dette lovforslaget må tolkes i lys av EMDs praksis. Særlig må det sørges for at anholdelsens ikke varighet ikke overskrider det som er nødvendig og forholdsmessig, for eksempel dersom mange skal visiteres og det oppstår ventetid.

8.5. Retten til ytrings- og forsamlingsfrihet

Retten til ytrings- og forsamlingsfrihet er relevant for adgangen til å etablere visitasjonssoner der slike soner brukes i forbindelse med politiske markeringer, demonstrasjoner eller andre arrangementer som skjer som ledd i utøvelsen av disse rettighetene. Retten til ytringsfrihet kan også være relevant ved visitasjon av journalister.

Ytringsfriheten er vernet i *Grunnloven § 100*. Bestemmelsen ble vedtatt i 2004, og skiller seg fra de menneskerettighetene i Grunnloven som ble vedtatt i 2014, og som alle har sine forbilder i EMK. Grunnloven § 100 er mer særegen, og forutsatt å være autonom i forhold til EMK artikkel 10 om retten til ytringsfrihet.[260]

Forsamlingsfriheten er vernet i *Grunnloven § 101 andre ledd*, som gir alle rett til å møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner. Denne bestemmelsen ble utformet med EMK artikkel 11 som forbilde og skal tolkes i lys av denne konvensjonsbestemmelsen.[261]

I saker om politiets tiltak i forbindelse med demonstrasjoner, har Høyesterett i hovedsak drøftet forsamlingsfriheten etter Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11.[262] I saker om politiets maktbruk overfor journalister har Høyesterett i hovedsak drøftet retten til kildevern etter EMK artikkel 10.[263] Betydningen av Grunnlovens bestemmelser om ytrings- og forsamlingsfrihet må dermed antas i stor grad å være den samme som EMK artikkel 10 og 11.

EMK *artikkel 10* gir alle rett til ytringsfrihet, mens *artikkel 11* gir rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre. Inngrep i disse rettighetene er tillatt dersom det er foreskrevet ved lov og nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn blant annet til nasjonal sikkerhet, territorial integritet eller offentlige trygghet eller for å forebygge uorden eller kriminalitet.

---

[258] Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2016), legger på s. 143 til grunn at dette «normalt» vil være tilfellet, se også 224–228.
[259] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 56–57.
[260] St.mld. nr. 42 (1999–2000) s. 39 og Rt-2007-404 (Brennpunkt) avsnitt 75.
[261] HR-2016-2554-P (Holship) avsnitt 81.
[262] HR-2022-981-A (XR-1) avsnitt 18–21 og HR-2023-604-A (XR-2).
[263] Se særlig Rt-2007-404 (Brennpunkt).

I *Gillian og Quinton mot Storbritannia*, som er nærmere omtalt i punkt 8.3.3.2, pekte EMD på risikoen for at vide visitasjonsfullmakter misbrukes mot demonstranter og dermed krenker EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og 11 om forsamlingsfrihet.[264] Visitasjoner som i praksis hindrer mennesker i å delta for eksempel på politiske arrangementer eller i demonstrasjoner, kan utgjøre inngrep i ytrings- eller forsamlingsfriheten og dermed være underlagt krav om lovmessighet, formålsmessighet og proporsjonalitet også etter disse rettighetsbestemmelsene. Det vil gjelde både beslutninger om å etablere visitasjonssoner og beslutninger om visitasjon i det enkelte tilfellet.

Utover *Gillian og Quinton mot Storbritannia,* finnes det tilsynelatende ikke saker fra EMD som problematiserer forholdet mellom visitasjonsregler og retten til ytrings- og forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 10 og 11. Basert på annen EMD-praksis er det imidlertid grunn til å tro at vurderingen av visitasjon som inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten vil ha store likhetstrekk med vurderingen som må foretas etter EMK artikkel 8. Dersom visitasjon i forbindelse med demonstrasjoner eller politiske arrangementer griper inn både i retten til respekt for privatlivet og rettene til ytrings- og forsamlingsfrihet, vil forholdsmessighetsvurderingen måtte bli strengere, og nødvendigheten av visitasjon måtte gjøre seg gjeldende med enda større tyngde for at visitasjon skal være lovlig etter EMK.

8.6. Vernet mot diskriminering

Vernet mot diskriminering er relevant i denne sammenhengen fordi det gir den enkelte rett til ikke å bli utsatt for diskriminering i forbindelse med visitasjon, og forplikter myndighetene til å sørge for at reglene ikke anvendes på diskriminerende måter.

I *Grunnloven § 98* er det fastslått at «[a]lle er like for loven», og at ingen skal utsettes for «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen innebærer at det ikke kan vedtas lover som er diskriminerende i seg selv, men er også et signal om at det bør vedtas regler som tar sikte å beskytte enkeltmennesker mot diskriminering.[265] Forbudet mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling er dessuten en individuell rettighet som kan prøves i domstolene.

Vern mot diskriminering er nedfelt i en rekke menneskerettsinstrumenter, blant annet i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen), konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-konvensjonen), FNs barnekonvensjon, FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) og konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Også EU-retten inneholder et diskrimineringsvern. I det videre vil fokuset være på de instrumentene som får størst betydning for adgangen til visitasjon.

EMK artikkel 14 verner mot diskriminering i forbindelse med utøvelsen av de rettighetene som er vernet av konvensjonen. Bestemmelsen er ment å sikre alle det

[264] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.
[265] Dokument 16 (2011–2012) s. 147.

samme rettighetsvernet, uavhengig av blant annet rase, hudfarge, språk, religion, nasjonal opprinnelse eller minoritetstilhørighet. Bestemmelsen kalles «aksessorisk» fordi den bare verner mot diskriminering i relasjon til andre konvensjonsrettigheter. EMK artikkel 14 innebærer at alle, uavhengig av antatt nasjonal opprinnelse eller hudfarge, har krav på det samme vernet av retten til privatliv, ytrings- og forsamlingsfrihet ved politiets bruk av maktmidler, og at ingen kan visiteres bare på grunnlag av slike kjennetegn.

Som nevnt i punkt 8.3.3.2, ble det påpekt av EMD i *Gillian og Quinton mot Storbritannia* at risikoen for diskriminerende bruk av visitasjonsadgangen etter engelsk rett var reell, selv om den konkrete saken ikke angikk personer med minoritetsbakgrunn.[266] Domstolen viste til statistikk som dokumenterte at etniske minoriteter ble visitert uforholdsmessig ofte. Dette til tross for at en rapport fra den uavhengige kontrolløren av ordningen viste at britisk politi også hadde ransaket hvite for å skape større «racial balance» i statistikken.[267]

Norge er forpliktet til å følge *FNs rasediskrimineringskonvensjon* (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)). Konvensjonen er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven § 5. Rasediskriminering er ifølge konvensjonen artikkel 1 forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, som svekker nytelsen av menneskerettighetene og grunnleggende friheter. Konvensjonen inneholder en rekke forpliktelser for staten, herunder et forbud mot at offentlige myndigheter tar del i praksiser som innebærer rasediskriminering overfor personer eller grupper av personer.[268]

FNs rasediskrimineringskomité (Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)) fører tilsyn med at rasediskrimineringskonvensjonen etterleves og gir anbefalinger til statene som er tilsluttet konvensjonen. CERD har blant annet gitt en generell anbefaling om raseprofilering.[269] Raseprofilering skjer når justismyndighetenes håndheving av loven ikke er basert på objektive kriterier eller saklig begrunnelse, men på (antatt) rase, hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse, ofte i kombinasjon med for **eksempel** religion, kjønn, alder, migrasjonsstatus.[270] I anbefalingen legger komiteen til grunn at raseprofilering krenker menneskerettighetene, særlig diskrimineringsforbudet og retten til likhet for loven.[271] Videre understreker komiteen at raseprofilering har negativ innvirkning på både enkeltpersoner og samfunnet for øvrig, blant annet fordi mennesker som opplever at de har blitt utsatt for diskriminerende rettshåndhevelse, har gjerne mindre tillit til politiet og er mindre villig

[266] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.
[267] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.
[268] FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 2 første ledd bokstav a.
[269] Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/ GC/36).
[270] CERD, «General recommendation No. 36 (2020) avsnitt 13.
[271] CERD, «General recommendation No. 36 (2020) avsnitt 21.

til å samarbeide med politiet. Dette begrenser hvor effektivt politiet er i å forebygge og bekjempe kriminalitet. Raseprofilering kan også føre til overkriminalisering av visse grupper og forsterke stereotypier om etnisitet og kriminalitet. Komiteen anbefaler en rekke tiltak for å få bukt med raseprofilering, fordelt på seks tematiske områder: lovgivning og politiske midler, menneskerettighetsopplæring og kursing, rekruttering, «community policing», datainnsamling (disaggregerte data), ansvarlighet og kunstig intelligens. På lovgivningsfeltet heter det bl.a. følgende:

> States should develop and effectively implement laws and policies that define and prohibit racial profiling by law enforcement officials. Such measures should be accompanied by clear guidance for law enforcement agencies, ensuring that internal policies, including standard operating procedures and codes of conduct, are in line with human rights standards and principles. States should also be aware of laws and regulations that potentially enable or facilitate racial profiling. They should conduct studies to identify such laws and amend or repeal them accordingly.[272]

Det konstitusjonelle og menneskerettslige diskrimineringsforbudet er langt på vei inkorporert i *likestillings- og diskrimineringsloven*. Betydningen av denne loven for utformingen av reglene om visitasjonssoner er redegjort for i punkt 10.2. Forbudet stiller imidlertid også krav til politiets praktisering av reglene om visitasjon og visitasjonssoner, se punkt 10.5.3 for mer om dette.

8.7. Barns rettigheter

I *Grunnloven § 104* er det blant annet slått fast at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, rett til vern om sin personlige integritet og rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv. Etter andre ledd skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen utgjør for det første en skranke for lovgiver, for eksempel slik at det ved utforming av lover ikke kan sees bort fra barns særlige behov. Bestemmelsen utgjør også et tolkningsmoment ved fortolkningen av lovgivningen som tilsier at rettsanvenderen skal falle ned på det tolkningsalternativet som gir den beste løsningen for barnet.[273] For mer om betydningen av hensynet til barnets beste for lovreguleringen av visitasjonssoner, se punkt 10.3 og 11.7.4.

Barnekonvensjonen gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Konvensjonen innebærer en anerkjennelse av at barn er en særlig sårbar og utsatt gruppe med behov for et spesielt sterkt vern og oppstiller et bredt spekter med plikter for de statene som har sluttet seg til den. Konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning. Dette

[272] CERD, General recommendation No. 36 (2020) avsnitt 38.
[273] Dokument 16 (2011–2012) s. 189.

innebærer at all lovgivning og all myndighetsutøvelse – inkludert visitasjoner – må være forenelig med konvensjonen.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Særlig relevant i denne sammenhengen er også artikkel 16, som fastslår at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, og at barnet har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding.

Etter Barnekonvensjonen artikkel 12 har barn rett til å bli hørt i saker som angår det, og barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med det alder og modenhet.[274] Barn har også ytringsfrihet (artikkel 13), tanke-, samvittighets- og religionsfrihet (artikkel 14) og forsamlingsfrihet (artikkel 15) etter konvensjonen. Det følger av konvensjonen artikkel 2 at disse rettighetene skal sikres alle barn, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn blant annet til barnets eller foreldrenes rase, hudfarge, religion eller nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse.

Selv om barn og unge under 18 er gitt et særlig menneskerettslig vern, åpner konvensjonen for inngrep i barns rettigheter der dette er i samsvar med lov, har et legitimt formål, og ikke skjer vilkårlig, men er nødvendig og forholdsmessig.[275] Vurderingsmønsteret samsvarer dermed i stor grad med det som følger av EMK, likevel slik at barns særlige sårbarhet tilsier at det skal mer til å for å legitimere inngrep i deres privatliv, og at vurderingen av om en visitasjon er nødvendig og forholdsmessig dermed må være strengere enn når inngrepet foretas overfor voksne.[276]

8.8. Utrederens vurderinger

Denne gjennomgangen av konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser har vist at både Grunnloven og de internasjonale menneskerettskonvensjonene stiller relevante og strenge krav til all lovgivning som tillater visitasjon av enkeltpersoner.

Det dreier seg først og fremst om såkalte «negative forpliktelser», det vil si plikter til å unnlate å krenke menneskerettighetene. Gjennomgangen har vist at det ikke gjelder noen positiv forpliktelse etter Grunnloven eller EMK artikkel 2 om retten til liv til å tillate visitasjonssoner, men at slike soner kan være et virkemiddel for å sikre denne rettigheten.

Mest sentral på dette feltet er *retten til respekt for privatlivet*, slik det er vernet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Gjennomgangen av EMDs praksis har vist at det rettslige grunnlaget for visitasjon må gi forutberegnelighet for den enkelte og beskyttelse mot vilkårlige visitasjoner og maktmisbruk fra politiets side.

---

[274] For mer om barns rett til å bli hørt i forbindelse med dette lovforslaget, se avslutningsvis i punkt 2.4.
[275] Se blant annet General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment fra UN Committee on the Rights of the Child (CRC), avsnitt 69.
[276] At dette gjelder ved vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet etter EMK artikkel 8 nr. 2 fremgår av EMDs dom 1. mars 2022 *I.V.T mot Romania* (saksnr. 35582/158) avsnitt 46–62.

Hvorvidt lovgivning om visitasjonssoner gir et tilstrekkelig vern, avhenger av en helhetlig vurdering av hvilke krav som gjelder både for autorisasjonsfasen og visitasjonsfasen. For autorisasjonsfasen er sentrale momenter hvilke geografiske og tidsmessige begrensninger som gjelder for sonene, om det stilles krav til nødvendighet og forholdsmessighet og om flere myndigheter deltar i beslutningsprosessen. I visitasjonsfasen er det av betydning hvilke begrensninger som gjelder for den enkelte polititjenestepersons skjønnsmessige vurdering av om visitasjon skal skje, herunder eksistensen av eventuelle mistanke-, nødvendighets- og proporsjonalitetskrav i denne sammenhengen, muligheten for rettslig overprøving av beslutningene og eventuell uavhengig kontroll med dem.

Videre krever konvensjonen at alle inngrep i retten til privatliv må være proporsjonale i forhold til formålet. Behovet for og effektiviteten av visitasjonssoner må veie tyngre enn de integritetskrenkelser visitasjoner medfører. Som ledd i denne vurderingen har nasjonale myndigheter en viss skjønnsmargin, men EMD vurderer likevel tiltakenes nødvendighet og effektivitet og om det finnes mekanismer som sikrer at tiltakene ikke går lenger enn nødvendig.

Retten til respekt for privatlivet, og EMDs praksis knyttet til denne rettigheten, har hatt direkte betydning for utformingen av lovforslaget om visitasjonssoner. Etter min mening er forslaget i tråd med de krav som stilles. Særlig viktig er kravet om at innføringen av en sone må være «nødvendig», og om at det må være «grunn til å undersøke» om den enkelte oppbevarer våpen før visitasjon kan skje. Også kravene om at sonen må gjelde et nærmere angitt område og tidsrom, som ikke må være større eller lengre enn nødvendig, og at varigheten ikke kan være lenger enn to uker, er viktige for at inngrepet skal anses lovlig og forholdsmessig, se punkt 11.2. Det samme gjelder kravet om at beslutning om etablering av visitasjonssoner må treffes av politimesteren, vise politimesteren eller hans eller hennes faste stedfortreder, og kravet til notoritet for den enkelte visitasjon, se punkt 11.5 og 11.8.

Gjennomgangen har også vist at visitasjoner som i praksis hindrer mennesker i å delta for eksempel på politiske arrangementer eller i demonstrasjoner kan utgjøre inngrep *i ytrings- og forsamlingsfriheten* etter EMK artikkel 10 og 11. I slike tilfeller vil vurderingen av om etableringen av en visitasjonssone er nødvendig og forholdsmessig måtte bli strengere enn ved vurderingene av visitasjonssoner som ikke aktualiserer disse rettighetene. Dette er forutsatt å følge av Grunnloven og menneskerettsloven, og ikke presisert i forslaget.

Vernet mot *diskriminering og usaklig forskjellsbehandling* i Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14 innebærer at alle, uavhengig av blant annet antatt nasjonal opprinnelse eller hudfarge, må få nyte den samme retten til privatliv, ytrings- og forsamlingsfrihet ved politiets bruk av maktmidler, og at ingen kan visiteres bare på grunnlag av slike kjennetegn, med mindre det er saklig, nødvendig og forholdsmessig. Også FNs rasediskrimineringskonvensjon og uttalelser fra FNs rasediskrimineringskomité kaster lys over Norges forpliktelser på dette feltet. Forpliktelsene er gjennomført i norsk rett

gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, som blant annet oppstiller forbud mot direkte og indirekte forskjellsbehandling, med mindre forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig. Denne lovgivningen er sentral for å unngå at reglene om visitasjonssoner praktiseres på ulovlig og skadelig måte, se punkt 10.2 for mer om dette.

Barns rettigheter og *hensynet til barnets beste* slik det er vernet i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon tilsier at det skal mer til å for å legitimere inngrep i barns privatliv enn voksnes. Hensynet til barnets beste må derfor alltid vurderes når en visitasjonssone skal etableres, og det bør utvises stor forsiktighet ved etableringen av soner som vil ramme mange eller særskilt sårbare barn. Vurderingen av om en konkret visitasjon er nødvendig og forholdsmessig må også være strengere når visitasjon av barn vurderes enn når inngrepet skal foretas overfor voksne.

Jeg legger til grunn at lovforslaget om visitasjonssoner, samlet sett er i tråd med Norges konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser. Disse forpliktelsene stiller imidlertid også *krav til praktiseringen av reglene*. Særlig viktig er det at reglene brukes med forsiktighet, og at det ikke etableres visitasjonssoner utover det som er nødvendig og forholdsmessig. Videre er det viktig at det etableres systemer og kultur for å begrense antallet visitasjoner innenfor sonen, og sørge for at også disse er nødvendige og forholdsmessige. Systemene må også beskytte mot både direkte og indirekte forskjellsbehandling og diskriminering. Det må sørges for notoritet om den enkelte visitasjon, statistikk over og evaluering av bruken av visitasjonssoner som sier noe om effektiviteten og bruken av reglene.

9. Mulig nytteverdi av visitasjonssoner

9.1. Innledning

Norsk politi har en omfattende og viktig samfunnsoppgave: gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.[277] Politiets adgang til å visitere enkeltpersoner etter politiloven er ett av mange lovfestede virkemidler politiet har tilgang til i sin forebyggende og håndhevende virksomhet.

Det bør være stor grad av samsvar mellom målet med politiets virksomhet, de konkrete oppgavene politiet er tillagt og de fullmaktene eller virkemidlene de har for å ivareta disse oppgavene. Samtidig må politiets virkemiddelapparat utvikles innenfor rammene av de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene som ble skissert i forrige punkt og i tråd med de sentrale verdiene vår demokratiske rettsstat. Inngripende virkemidler må derfor ha hjemmel i lov og være tydelig angitt. De må ikke gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig og være rammet inn av gode kontrollmekanismer.

[277] Se politiloven § 2.

Ettersom det følger av mandatet at denne utredningen *skal* inneholde forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll, har jeg ikke vurdert *om* regler om visitasjonssoner for våpenkontroll skal innføres, og jeg har heller ikke utredet eller tatt stilling til behovet for slike regler på generelt grunnlag.

Jeg har likevel innhentet informasjon om hvilken nytteverdi regler om visitasjonssoner vil kunne ha, ettersom det er av betydning for *hvordan* reglene om visitasjonssoner bør utformes. I tråd med mandatet, har jeg også forespurt politiet om de ser et behov for å kunne bruke visitasjon i flere situasjoner enn det loven åpner for i dag.

I dette punktet beskrives det som underveis i utredningen har kommet frem om *den potensielle nytteverdien* av en adgang til etablering av visitasjonssoner. Med nytteverdi siktes det til bidrag til politiets oppgaveløsning, slik det er beskrevet ovenfor.

Som nevnt, har politiet allerede adgang til å gjennomføre visitasjon i bestemte områder i en tidsavgrenset periode for å avdekke våpen etter politiloven § 7 a. Bruken og nytteverdien av denne bestemmelsen beskrives i punkt 3.3.4. Der fremgår det at det jevnlig besluttes visitasjon for våpenkontroll, særlig i områder der det erfaringsmessig skjer voldshendelser (sentrumsområder, uteliv ol.) og der det er pågående konflikter eller hyppige voldshendelser i eller mellom kriminelle miljøer i bestemte geografiske områder. Det finnes ikke statistikk som viser hvor ofte slike beslutninger tas, eller hvor mange våpen som avdekkes på denne måten, men ifølge politiet gjøres det jevnlig funn, og politiet opplever adgangen som nyttig.

Redegjørelsen for den potensielle nytteverdien ved en utvidet adgang til visitasjon tar utgangspunkt i de kriminalitetsutfordringene som er beskrevet i Justiskomiteens merknader til vedtaket om innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll som danner grunnlag for denne utredningen. Der uttrykte en samlet komite bekymring for utviklingen av organisert kriminalitet i Norge. Komiteen viste til at ungdomskriminalitet og organisert kriminalitet ofte henger sammen, og at den registrerte økningen i alvorlig kriminalitet blant barn og unge, spesielt i gruppen under 15 år og innenfor mer alvorlige lovbruddstyper som ran, grov kroppskrenkelse, kroppsskade og ulovlig bevæpning på offentlig sted, er bekymringsfull. Komiteen understreket at selv om det er en liten gruppe som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet, er dette en tendens som må snus.[278]

Det flertallet i Justiskomiteen som stemte for vedtaket om innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll fremhevet at tiltaket ville være et nyttig forebyggende virkemiddel i politiets arbeid mot gjengrelatert kriminalitet, ulovlig våpenbesittelse og grove voldshendelser.

Det er altså trusselen fra disse typene kriminalitet som danner utgangspunktet utredningens oppdrag. Også politiet har knyttet sine innspill om behovet for

[278] Innst. 133 S (2024–2025) s. 3.

lovendringer først og fremst til disse kriminalitetsformene. Det tas derfor utgangspunkt i disse i beskrivelsen av trekk ved dagens kriminalitetsbilde i punkt 9.2.1 og 9.2.2.

Representanter for PST har i møte med utreder gitt uttrykk for at visitasjonssoner kan utgjøre et nyttig virkemiddel for tjenesten ved trusler om politisk motivert vold og vold mot myndighetspersoner. Dette er omtalt i punkt 9.2.3.

Det har ikke vært rom for å foreta en omfattende kartlegging av kriminalitetsbildet innenfor rammene av denne utredningen. Det redegjøres derfor i hovedsak for kriminalitetsbildet nasjonalt, samt kriminalitetsutfordringene i Oslo og Agder politidistrikt som illustrasjoner på utfordringer som norsk politi står overfor. Beskrivelsen tar utgangspunkt i politiets egne trusselvurderinger, på nasjonalt og lokalt nivå, supplert med enkelte andre kilder.

9.2. Trekk ved kriminalitetsbildet

9.2.1. Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk

Av Politiets trusselvurdering 2025 fremgår det at vold og trusler om vold er et utbredt virkemiddel innen organisert kriminalitet i Norge, både internt i kriminelle grupperinger og eksternt mot andre kriminelle.[279] Det kriminelle landskapet er fragmentert og komplekst, og politiet ser en økende profesjonalisering og samarbeid mellom ulike nettverk og frittstående aktører.[280]

Oslo politidistrikts lokale trusselvurdering for 2025 bekrefter dette, og beskriver hvordan de kriminelle nettverkenes virksomhet resulterer i *voldshendelser i det offentlige rom*:

> Til tross for fragmentering og økt kompleksitet er det enkelte strukturer som har operert i Oslo politidistrikt gjennom flere år. De har over tid konkurrert med hverandre på ulikt vis. Dette resulterer ofte i konflikter. Konflikter med ulik intensitet, varighet og konsekvenser oppstår stadig i distriktet og inkluderer ofte bruk av vold, med og uten bruk av våpen. Voldshendelser kan være godt planlagte handlinger der en av partene har kartlagt motparten og forberedt handlingen, eller de kan oppstå spontant. Eksempelvis ved tilfeldige påtreff i det offentlige rom. Videre fremstår det som at eldre erfarne kriminelle aktører i større grad unngår åpne konflikter, da dette tiltrekker politiets oppmerksomhet. Ulike aspekter ved narkotikavirksomhet fremstår å være en sentral driver for flere av konfliktene, men de kan også ha sitt utspring i ønske om makt eller territorial kontroll. Det er gjennom disse konfliktene og voldshendelsene at de kriminelle nettverkene gjør seg synlige i bybildet i distriktet.[281]

[279] Politiets trusselvurdering 2025, s. 32 (sist lest 14. januar 2026).
[280] Politiets trusselvurdering 2025, s. 32.
[281] Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 16.

Per medio september 2025 ble det registrert elleve skyteepisoder i Oslo politidistrikt. Hendelsene har i hovedsak funnet sted i det offentlige rom, og flertallet av de involverte – både fornærmede og gjerningspersoner – er tilknyttet kriminelle miljøer eller nettverk. Majoriteten av hendelsene har skjedd i forbindelse med konflikter innad eller mellom slike miljøer eller nettverk.[282]

Oslo politidistrikt har i møte beskrevet hvordan voldelige konflikter mellom ulike kriminelle nettverk og aktører kan pågå i lang tid. Det er flere eksempler på hvordan én voldshendelse utløser en annen, og at det kan oppstå lengre kjeder av slike «hevnhandlinger». Politidistriktet opplever at aktører i slike konflikter oppbevarer våpen i depoter i egne nærområder og bevæpner seg når de forlater disse områdene.

Også Agder politidistrikt har sett en økning i voldsbruk det siste året.[283] Økningen er i hovedsak knyttet til kriminelle nettverk og ungdomskriminalitet. Agder politidistrikt har også i møte beskrevet en økning i grove trusler og voldsbruk i de kriminelle nettverkene det siste året. Dette gjelder blant annet trusler med skytevåpen og ulike stikk- og slagvåpen, grov vold og frihetsberøvelse. Distriktet har dessuten opplevd en økning av tilfeller der kriminelle aktører fra andre politidistrikt og fra utlandet kommer til Agder for å begå alvorlig voldskriminalitet. Politiet er kjent med at kriminelle nettverk i Agder raner hverandre, både i og utenfor distriktet, noe som er med på å opprettholde og eskalere konfliktnivået. Distriktet har uttrykt bekymring for at kriminelle nettverk har økt tilgang til skytevåpen. I oktober 2024 aksjonerte politiet mot et organisert kriminelt nettverk i Agder. Det ble beslaglagt større mengder narkotika, kontanter og 15 skytevåpen. Det har også vært en økning i antall anmeldte forhold knyttet til ulovlig befatning med skytevåpen de siste årene.[284]

Ett trekk som er blitt stadig mer fremtredende i de kriminelle miljøene, og som har gitt seg utslag i det offentlige rom, er bruken av *vold som handelsvare*. Begrepet "vold som handelsvare" beskriver et fenomen der kriminelle aktører og nettverk etterspør og tilbyr vold og trusler som en tjeneste mot betaling.[285] Voldsoppdragene formidles gjerne på krypterte digitale plattformer, noe som gjør at de kriminelle kan distansere seg fysisk både fra hverandre og den kriminelle handlingen.[286] Et eksempel på dette er hendelsen i september 2025 der to granater ble kastet mot et lokale i Pilestredet i Oslo sentrum. Politiets etterforsking avdekket at dette dreide seg om et voldsoppdrag som var satt ut av kriminelle nettverk i sosiale medier, og at det hadde tilknytning til en konflikt mellom kriminelle miljøer i Oslo politidistrikt.[287]

Oslo politidistrikt har også påpekt at utbredelsen av vold som handelsvare innebærer at aktører som i utgangspunktet ikke innehar voldskapabilitet eller kapasitet nå kan kjøpe

[282] Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 28–29.
[283] Agder politidistrikt, *Trusselvurdering 2025* (sist lest 14. januar 2025), s. 9 og 14.
[284] Agder politidistrikt, *Trusselvurdering 2025*, s. 9.
[285] Kripos, *Vold som handelsvare,* s. 2.
[286] Politiets trusselvurdering 2025, s. 32.
[287] Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 18.

seg dette. Med det øker risikoen for bruk av vold som konfliktløsningsmekanismer i kriminelle miljøer og derigjennom trusselen fra kriminelle nettverk i distriktet.[288]

9.2.2. Ungdomskriminalitet

Ifølge politiet er det i dag en nær sammenheng mellom organisert kriminalitet og kriminelle nettverk på den ene siden og ungdomskriminalitet på den andre.

Kriminelle nettverk rekrutterer i økende grad barn og unge til å utføre kriminalitet, blant annet voldsoppdrag.[289] De siste årene har politiet registrert en økning i antall hendelser hvor barn og unge rekrutteres til voldsoppdrag gjennom digitale plattformer.[290] De som rekrutteres er ofte unge personer, mange uten tidligere alvorlig straffehistorikk. Den unge utøveren har ofte ingen tilknytning til det kriminelle nettverket og kjenner ikke nødvendigvis hverken offeret eller området hvor voldsoppdraget skal finne sted.[291]

Ifølge politiet har det også på mer generelt grunnlag vært en økning i voldslovbrudd blant barn og unge under 18 år de siste årene.[292] Et klart flertall av gjerningspersonene er gutter,[293] og de fleste anmeldelser gjelder kroppskrenkelser og trusler. Økt anmeldelsestilbøyelighet eller endringer i fortolkningen av hva som kan anses som voldslovbrudd, bidrar trolig til flere anmeldelser. Samtidig rapporteres det også om en taushetskultur blant ungdom der mange er redde for å anmelde lovbrudd eller vitne av frykt for represalier. Dette kan vanskeliggjøre etterforskningen av voldslovbrudd, og det bidrar til mørketall i kriminalitetsstatistikken.[294]

På landsbasis, ser politiet tegn til endring i drapsforsøk begått av unge gjerningspersoner. Voldsutøvelsen fremstår i større grad planlagt, flere personer er til stede under hendelsen og blant disse bærer flere våpen, som oftest kniv.[295]

Utviklingen i antall registrerte voldelige lovbrudd med tilknytning til barn og unge understøtter imidlertid ikke hypoteser om en bredere negativ voldstrend blant unge.[296] Anmeldelser av vold, også alvorlig fysisk vold og ran med mistenkt person under 18 år, er i Oslo politidistrikt så langt i 2025 færre enn på samme tidspunkt i 2024. I politidistriktets lokale trusselvurdering for 2025 står det:

> Av de barna som er registrert med kriminalitet i distriktet, registreres de fleste kun én gang i løpet av et kalenderår. Samtidig er det et lite antall barn og unge

[288] Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 18.
[289] Politiets trusselvurdering 2025, s. 32. Dette har blant annet resultert i et forslag om en ny straffebestemmelse om involvering av mindreårige i kriminalitet, se Høring – ny straffebestemmelse om involvering av mindreårige i kriminalitet - regjeringen.no (sist sjekket 14. januar 2026).
[290] Kripos, *Vold som handelsvare,* s. 2.
[291] Kripos, *Vold som handelsvare,* s. 4.
[292] Politiets trusselvurdering 2025, s. 21.
[293] Se også Oslo politidistrikt og Oslo kommune, *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo* (2024), s. 30.
[294] Politiets trusselvurdering 2025, s. 21.
[295] Politiets trusselvurdering 2025, s. 21.
[296] Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 8.

som registreres gjentatte ganger. I 2025 var det kun to prosent som var registrert med ti eller flere anmeldelser, noe som var tilnærmet likt i 2023.

I en undersøkelse fra 2023 av barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i distriktet, viste funnene at disse i stor grad var unge gutter. Det ble avdekket tilstedeværelse av flere sårbarhetsfaktorer, herunder omsorgssvikt, andre betydelige utfordringer knyttet til oppvekstsvilkår og vold i nære relasjoner. Dette sammen med fravær av beskyttelsesfaktorer, som blant annet relasjoner til trygge voksenpersoner. Erfaringer fra 2024 og 2025 viser at sårbarhetsfaktorer fortsatt er tilstede hos barn og unge som begår kriminalitet.[297]

Siden 2020 er det rapportert om en økning i ungdomskriminaliteten også i Agder politidistrikt, inkludert i alvorlige forhold som vold, ran og trusler. Disse kriminalitetstypene sett under ett har vist en positiv utvikling gjennom 2024, samtidig som antall ran isolert sett har gått i negativ retning i 2024. Det dreier seg i hovedsak om ungdom som raner ungdom, og beløpene er som regel små, fra 50-300 kroner. Ranene skjer i det offentlige rom, både i og utenfor bysentra. I nesten halvparten av de anmeldte forholdene har det blitt benyttet ulike stikkvåpen til å true de fornærmede [298]

9.2.3. Politisk motivert vold og trusler mot myndighetspersoner

Ekstrem islamisme og høyreekstremisme utgjør de største terrortruslene mot Norge, og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vurderer det som mulig – det vil si like sannsynlig som usannsynlig – at både ekstreme islamister og høyreekstremister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2025.[299]

En eventuell *ekstrem islamistisk* terrorhandling i Norge vil, ifølge PST, mest sannsynlig utføres av én eller få gjerningspersoner som er inspirert av ideologien til IS eller al-Qaida. Gjerningspersonene vil ofte være i kontakt med andre ekstremister i forkant av terrorhandlingen, enten digitalt eller fysisk. I slike tilfeller forventes det at angripere vil benytte enkle og lett tilgjengelige angrepsmidler som hugg- og stikkvåpen, brannstiftelse eller kjøretøy, men det kan også dreie seg om improviserte eksplosive innretninger og skytevåpen.[300] Mål for islamistiske terrorangrep forventes å være tilfeldige sivile, politi- og forsvarspersonell samt institusjoner eller personer som oppfattes å fornærme religionen islam. I tillegg har samlingssteder for LHBT+-personer og religiøse samlingssteder de siste årene blitt mer aktuelle som mål. Etter PSTs vurdering er fokuset på jødiske og israelske mål i islamistisk propaganda blitt markant forsterket i løpet av 2024, og disse er nå etablert som prioriterte målvalg.[301]

Den *høyreekstremistiske* terrortrusselen i Norge kommer primært fra høyreekstremister som deltar i transnasjonale voldsoppfordrende digitale nettverk. PSTs erfaring er at

[297] Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 8.
[298] Agder politidistrikt, *Trusselvurdering 2025,* s. 14.
[299] PST, Nasjonal trusselvurdering 2025 (sist lest 14. januar 2026).
[300] PST, Nasjonal trusselvurdering 2025, s. 35.
[301] PST, Nasjonal trusselvurdering 2025, s. 35.

enkeltpersoner i disse nettverkene kan utvikle evne og vilje til å begå terrorhandlinger. Et høyreekstremt terrorangrep i Norge vil, ifølge PST, mest sannsynlig utføres av én gjerningsperson, og gjerningspersonen vil ofte være del av et høyreekstremt nettverk. Det vil være et masseskadeangrep eller et målrettet drap. Angrepet vil rettes mot personer, grupper eller institusjoner som inngår i det høyreekstreme fiendebildet, slik som personer med ikke-vestlig utseende, muslimer, jøder, ikke-vestlige innvandrere, politikere og representanter for norske myndigheter, LHBT+, tradisjonelle medier og venstreekstremister. Valg av mål for et eventuelt terrorangrep vil kunne påvirkes av hvor tilgjengelig målet er, graden av symbolverdi og i hvilken grad et mål er omfattet av sikringstiltak. Angrepsmål med få eller ingen sikringstiltak og høy tetthet av personer de anser som fiender, vil gjerne foretrekkes av høyreekstremister. Skytevåpen og enkle improviserte eksplosive innretninger (IED-er) vil ofte foretrekkes av høyreekstremistiske gjerningspersoner, men også blant annet kniv, hugg- og stikkvåpen, kjøretøy og brannstiftende midler kan være aktuelle.[302]

Innen hele kontraterrorfeltet i Norge ser PST at stadig flere barn og unge radikaliseres, særlig gjennom bruk av digitale plattformer. Om trusselen fra mindreårige skriver tjenesten:

> I Vesten ble det i fjor utført og avverget langt flere ekstreme islamistiske terrorangrep der mindreårige gjerningspersoner var involvert enn tidligere. Også innen høyreekstremisme blir gjerningspersonene yngre, men det er i hovedsak personer over 18 år som gjennomfører og planlegger høyreekstreme terrorangrep i Vesten. For mindreårige generelt ser vi et vedvarende fokus på skoler som mål. For disse er skoler et kjent og lett tilgjengelig mål, der det oppholder seg personer som inngår i deres fiendebilde.[303]

PST vurderer det som lite sannsynlig – det vil si at det er liten grunn til å forvente – at noen vil forsøke å gjennomføre alvorlige voldelige handlinger mot myndighetspersoner i Norge i 2025. Tjenesten har likevel over tid erfart en økning i omfanget av trusler mot norske myndighetspersoner. Antall personer som kommer med trusler har også økt. Selv om de færreste som fremsetter trusler har en reell voldsintensjon, understreker PST at det må tas høyde for at enkeltpersoner vil forsøke å gjøre alvor av truslene.[304]

9.3. Innspill fra politiet

9.3.1. Innspill til Politidirektoratet (høsten 2024)

Forut for denne utredningen, høsten 2024, stilte Justis- og beredskapsdepartementet spørsmål til Politidirektoratet om hvorvidt kriminalitetsbildet tilsa behov for endringer i politiloven § 7 a, om kriminalitetsbildet i Norge eller deler av Norge var av en slik art at politiet mente det ville være hensiktsmessig å innføre liknende ordninger for

[302] PST, Nasjonal trusselvurdering 2025, s. 41.
[303] PST, Nasjonal trusselvurdering 2025, s. 30.
[304] PST, Nasjonal trusselvurdering 2025, s. 44.

visitasjonssoner som er etablert i Danmark og Sverige, eventuelt hva slags endringer som ville være hensiktsmessige og hvilke vilkår som bør gjelde for visitasjon.

Politidirektoratet forela departementets henvendelse for flere politidistrikt, som kom med sine innspill. Disse er redegjort for nedenfor. Basert på disse innspillene, konkluderte direktoratet med at det ikke var behov for umiddelbar endring av reglene for våpenvisitasjon, men at det var påvist tendenser til en utvikling – som hvis den fortsatte – kunne underbygge et slikt behov i fremtiden. Etter direktoratets syn ga kriminalitetsutviklingen i distriktene ikke grunn til å innføre liknende ordninger for visitasjonssoner som er etablert i Danmark og Sverige, men dersom en skulle velge å gi utvidede hjemler innenfor dette tema, mente direktoratet at en modell som ligner på den svenske ville være å foretrekke.

Oslo politidistrikt fremhevet i sitt innspill til direktoratet at trekk ved kriminalitetsbildet gir grunn til å vurdere om politiet har behov for nye rettslige virkemidler, men at økte fullmakter til å foreta kontroller [visitasjon] ikke nødvendigvis ville være riktig virkemiddel. Det ble vist til at det var ulike oppfatninger i distriktet om hvorvidt kontroller som ikke er mistankebaserte er et egnet virkemiddel til å forebygge bæring av våpen og voldslovbrudd, og at det finnes lite forskning som er egnet til å kaste lys over dette. Om de mulige negative effektene av økt kontroll skrev distriktet:

> Det er imidlertid godt kjent at kontroller, og særlig ikke mistankebaserte kontroller som treffer minoritetsmiljøer, bidrar til å undergrave tillitten til politiet og kan skape unødvendig støy rundt politiets forebyggende arbeid, noe som i seg selv er uheldig. Her må det imidlertid nyanseres. Kontroller i Oslo sentrum på steder og tidspunkter hvor det erfaringsmessig er en risiko for vold blir mer positivt mottatt enn kontroller i ytre bydeler og boligområder hvor kontrollene i større grad rammer personer som ikke har oppsøkt slike risikoområder. I forbindelse med pilotordningen med kvittering for politiets kontroller ble det svært tydelig for OPD at risikoen for overkontroll og kontrollslitasje er noe politiet bør ta på det største alvor.

Oslo politidistrikt så derfor ikke behov for nye og videre inngrepshjemler med mindre det kan dokumenteres at dette er et effektivt virkemiddel for å forebygge våpenlovbrudd og voldslovbrudd.

Distriktet pekte imidlertid på enkelte justeringer som med fordel kunne gjøres i nåværende politilov § 7 a. Distriktet viste til den usikkerheten som er knyttet til forståelsen av den nåværende bestemmelsen,[305] og anbefalte at det presiseres i lovteksten at det ikke er et krav om konkret mistanke mot den enkelte som visiteres, gitt at grunnvilkårene for å beslutte en våpenvisitasjon er oppfylt.

[305] Se punkt 3.3.3.6 for mer.

Videre viste distriktet til at bestemmelsen bare i begrenset grad treffer behovet for våpenvisitasjoner ved konflikter i/mellom kriminelt belastede miljøer:

> Slike konflikter kan ha tilknytning til «situasjoner» eller «steder», men ikke nødvendigvis. Bestemmelsen kunne derfor med fordel hatt et alternativ knyttet til risikoen i/mellom bestemte miljøer. Det samme vil kunne gjelder arrangementer med generell forhøyet, men ikke konkretisert, risiko, slik som fotballkamper og statsbesøk. Vi ser også behovet for et punkt knyttet til den generelle risikoen som finnes i tilknytning til sentrum, og særlig utelivsmiljøene. Våpenvisitasjoner i disse områdene bidrar etter vårt syn til økt trygghet hos publikum, og belastningen hos de kontrollerte oppleves moderat. Kravet i dagens bestemmelse om at det må dreie seg om "steder hvor slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted", vil i en del tilfeller ikke være oppfylt.

Oslo politidistrikt viste også til at det i noen situasjoner kan være behov for våpenvisitasjon med lenger varighet og/eller større utstrekning enn det dagens bestemmelse åpner for. Distriktet advarte likevel mot en heving av grunnvilkåret for slik beslutning til noe som tilsvarer det svenske vilkåret «påtaglig risk», ettersom det ville gjøre bestemmelsen mindre effektiv når det gjelder å forebygge våpenlovbrudd og voldslovbrudd.

Øst politidistrikt ga i sitt svar til Politidirektoratet uttrykk for at det ikke forelå konkrete tilbakemeldinger eller erfaringer som tydet på at det nåværende rammeverket ikke gir tilstrekkelig handlingsrom for effektivt å følge opp visitasjon etter våpen, men at erfaringene med kriminalitetsutviklingen i Sverige og Danmark kunne tilsi en styrking av politiets hjemler også i Norge. Dersom slike hjemler skulle etableres, anbefalte distriktet følgende:

> Dersom det vurderes som hensiktsmessig å utvide dagens hjemmel i Norge, kan det være aktuelt å innføre bestemmelse om midlertidige visitasjonssoner i definerte høyrisikoområder. Etablering av slike soner bør baseres på konkrete trusselvurderinger og godkjennes av politiets ledelse for å sikre at de er både nødvendige og proporsjonale.
>
> Tiltaket bør kontinuerlig evalueres for å dokumentere dets effekt. Det bør utarbeides tydelige kriterier for når og hvordan visitasjonssoner skal benyttes, samtidig som det legges vekt på økt dialog med lokalsamfunnet. Dette er avgjørende for å bygge tillit og sikre at tiltakene blir oppfattet som legitime og rettferdige.
>
> Polititjenestepersoner bør gis grundig opplæring i å gjennomføre visitasjoner på en måte som oppleves som respektfull og rettferdig. Dette vil bidra til å redusere risikoen for at tiltakene oppfattes som vilkårlige eller misbruk av makt.

Videre bør det klargjøres hva som defineres som "offentlig sted", slik at det tydelig fremgår om dette omfatter steder som kjøpesentre, utesteder og andre områder personer oppholder seg.

Sør-Øst politidistrikt ga uttrykk for at dagens lovverk er tilstrekkelig, men at det bør innføres en nasjonal mal for visitasjoner etter politiloven § 6, slik at den praktiseres likere både innad i distriktet og på nasjonalt nivå.

Vest politidistrikt mente det ikke var behov for endringer i dagens regler om visitasjon, basert på kriminalitetsbildet og tilbakemeldinger fra driftsenhetene i distriktet. Distriktet pekte blant annet på en undersøkelse gjennomført av Hordaland statsadvokatembete, som viste at det ikke syntes å være økning i etablering av straffesaker med bruk av kniv i Vest politidistrikt, og at det heller ikke virket å være økning i beslag av kniver eller registrering av bæring av kniv på offentlig sted.

Agder politidistrikt var det eneste distriktet som klart anbefalte en utvidelse av adgangen til å beslutte visitasjon etter politiloven § 7 a. Distriktet pekte på «en utvikling der det å gå med av kniv i større grad er normalisert blant barn og unge enn tidligere», og at distriktet har en «betydelig barne- og ungdomskriminalitet». Distriktet ga uttrykk for at en utvidet mulighet i omfang og varighet til å beslutte visitasjon ville kunne forsterke deres mulighet til å forebygge voldshandlinger i bestemte områder. Videre pekte distriktet på at tiltaket må utføres slik at det ikke virker stigmatiserende i forhold til etnisitet, og at det bør være tydelig kommunisert og kunngjort for å gi forebyggende effekt.

9.3.2. Innspill til utredningen (høsten 2025)

Som ledd i utredningen, har jeg møtt representanter for Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Agder politidistrikt. Jeg har også hatt et eget digitalt møte med ansatte i Oslo politidistrikt, Enhet Øst, som har bred praktisk erfaring med bruken av visitasjon etter den nåværende politiloven § 7 a, samt med mangfoldskoordinator og ansvarlig for politioperativ fagutvikling i Oslo politidistrikt. Til sist har jeg hatt et digitalt møte med representanter for Politiets sikkerhetstjeneste.

Politidirektoratet ga uttrykk for at kriminalitetsbildet har utviklet seg i negativ retning det siste året, og at behovet for å kunne etablere visitasjonssoner har aktualisert seg. Direktoratet uttrykte bekymring for at svenske kriminelle tar med seg sine praksiser til Norge, og at vold som handelsvare og bruk av barn og unge i kriminalitet blir stadig mer utbredt.

Oslo politidistrikt ga uttrykk for at alminnelig visitasjon etter politiloven § 7 er tilstrekkelig i de aller fleste situasjoner, men at bestemmelsen i politiloven § 7 a er et nyttig supplement i enkelte tilfeller, og da særlig knyttet til utelivet i Oslo sentrum og i perioder med stor voldsbruk i enkelte bydeler. En lavere terskel for å visitere er særlig nyttig der man står overfor større grupper personer, for eksempel i etterkant av et masseslagsmål, og det vil være vanskelig å påvise visitasjonsgrunnlag etter politiloven §

7 for alle i gruppa. Også i situasjoner der etterretningsbildet er krevende å holde oversikt over, vil det være nyttig å operere med en lavere terskel for visitasjon. Det samme gjelder i situasjoner der kriminelle nettverk bruker barn og ungdom til å oppbevare eller frakte våpen på sine vegne.

Distriktet ga også uttrykk for at en adgang til å beslutte visitasjon i større områder og lengre tidsrom ville være nyttig, særlig i tilfeller hvor det er vanskelig å si hvor voldsbruk vil finne sted. Økningen i bruk av vold som handelsvare kan også tilsi at det gis adgang til å beslutte visitasjonssoner når politiet vet at det er satt ut et voldsoppdrag, men ikke hvem som har påtatt seg oppdraget eller hvor det skal gjennomføres.

Det ble pekt på at visitasjonssoner kan ha en forebyggende effekt, ved at det reduserer risikoen for at personer bærer med seg våpen, men heller oppbevarer det andre steder.

Agder politidistrikt ga uttrykk for at kriminalitetsutviklingen har vært negativ også i deres distrikt. Området har mye ungdomskriminalitet, og politiet ser i økende grad at vold brukes som handelsvare, og at kriminelle bruker barn som speidere. Det ble understreket at dette kriminalitetsbildet øker behovet for å også å kunne visitere personer som ikke er kjent for politiet fra tidligere.

Politiets sikkerhetstjeneste ga uttrykk for at en adgang til å etablere visitasjonssoner kan være et nyttig verktøy for å motvirke enkelte av truslene som faller innenfor tjenestens arbeidsområde. Det vil særlig være ved trusler om terror eller andre former for voldelige angrep mot arrangementer eller myndighetspersoner, men også ved trusler mot minoritetsmiljøer eller bygninger.

9.4. Utrederens vurderinger

9.4.1. Innledning

Det finnes i dag en rekke regler som gir politiet adgang til å visitere enkeltpersoner og kjøretøy. Utredningen tilsier at disse reglene, og særlig den alminnelige regelen om visitasjon i politiloven § 7, gir tilstrekkelig adgang til visitasjon for å forebygge kriminalitet i de aller fleste tilfeller.

Prosessen har likevel vist at politiets adgang til å beslutte visitasjon for våpenkontroll etter politiloven § 7 a brukes jevnlig, særlig i områder der det erfaringsmessig skjer voldshendelser (sentrumsområder, uteliv ol.), og der det er pågående konflikter eller hyppige voldshendelser i eller mellom kriminelle miljøer i bestemte geografiske områder. Det finnes ikke statistikk som viser hvor ofte slike beslutninger tas, eller hvor mange våpen som avdekkes på denne måten, men ifølge politiet gjøres det jevnlig funn, og politiet opplever adgangen som et nyttig verktøy.

Spørsmålet i det videre er hva nytteverdien vil være av en adgang til å beslutte visitasjonssoner utover det som følger av dagens bestemmelse i politiloven § 7 a.

9.4.2. Som tiltak for å hindre voldshandlinger

Den mest umiddelbare nytteverdien ved etablering av visitasjonssoner vil være dersom det avdekkes våpen. Tilgjengelighet av våpen i det offentlige rom innebærer et potensiale for at våpnene brukes til å skade andre, og visitasjon og etterfølgende beslag vil i utgangspunktet være egnet til å redusere dette skadepotensialet, og potensielt også hindre voldshandlinger.

Enkelte andre land har lovgivning som åpner for etablering av varianter av visitasjonssoner i store områder og over lang tid basert på svært generell risiko for vold. Den britiske ordningen som er beskrevet i EMDs dom *Gillian og Quinton mot Storbritannia* og den nederlandske ordningen som er beskrevet i *Colon mot Nederland* fremstår som eksempler på dette.[306] Det er ikke trekk ved kriminalitetsutviklingen i Norge som tilsier at det er behov for så vidtgående fullmakter her. Den svenske ordningen som det er vist til i mandatet, er langt mer begrenset og målrettet enn de britiske og nederlandske ordningene. Heller ikke norsk politi har etterlyst regler som åpner for etablering av visitasjonssoner som respons på helt generell voldsrisiko.

Erfaringer fra andre land tilsier dessuten at visitasjoner som foretas helt uten at det på forhånd er etablert mistanke mot den som visiteres sjelden fører til relevante funn. I England og Wales førte 662 995 visitasjoner foretatt i medhold av terrorlovgivningen og uten krav om konkret mistanke i perioden 2012 til 2022 til arrest for straffbare forhold i mindre enn én prosent av tilfellene. Britisk visitasjonslovgivning rettet særlig mot våpen leder til arrest i fire prosent av tilfellene der den brukes, og til funn av våpen i én prosent av tilfellene. Nederlandske myndigheter har imidlertid dokumentert at bruk av våpen gikk ned i områder der det var etablert visitasjonssoner, samtidig som våpenbruken gikk opp i andre områder.[307]

Dette tilsier at en adgang til å etablere visitasjonssoner først og fremst vil være relevant for å motvirke mer konkret risiko, og at visitasjoner bør være så velbegrunnede og målrettede som mulig.

Enkelte trekk ved kriminalitetsbildet bekrefter at det i mer konkrete situasjoner kan være nyttig med en bestemmelse som tillater visitasjon med et lavere beviskrav enn den tradisjonelle visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7. Felles for disse situasjonene er at det allerede eksisterer og er påvist en relativt konkret risiko for vold, men det er usikkert nøyaktig hvor voldshendelsen vil finne sted og hvem som vil utøve den.

Ett eksempel er *situasjoner der mange mennesker samles* og politiet av erfaring vet at det er stor sannsynlighet for vold, for eksempel knyttet til utelivet i helgene eller i forbindelse med bestemte arrangementer eller hendelser. Ifølge Politiets trusselvurdering 2025 utøves vold stadig oftere i situasjoner der flere er til stede, og der

[306] Se punkt 8.3.3.2 og 8.3.3.3 for mer om disse avgjørelsene.
[307] Lennon et al., *Stop in the Name of the Law: The Legal Regualtion of Police Stops in Europe* (2024), s. 25–26.

flere bærer våpen, som oftest kniv.[308] Der politiet står overfor store grupper mennesker, kan det være krevende å påvise et visitasjonsgrunnlag for hver enkelt etter politiloven § 7 og nyttig å kunne operere med en lavere terskel. Visitasjon vil da kunne lede til beslag av våpen, som igjen vil kunne forebygge både spontane og planlagte voldshendelser. Der det er usikkerhet knyttet til hvor eller når disse handlingene vil finne sted, vil det være nyttig å kunne etablere visitasjonssoner over større områder og lengre tid enn i dag.

Et annet eksempel er situasjoner der politiet har *etterretningsinformasjon om at en straffbar handling kan være under planlegging*, men ikke konkret informasjon om hvem som vil utføre den eller nøyaktig hvor den vil bli utført. Det kan dreie seg om mulige voldslovbrudd som springer ut av konflikter mellom kriminelle miljøer, men også om terrorangrep, sabotasje eller andre typer voldelige angrep. Slike lovbrudd kan være rettet mot bestemte nabolag, arrangementer eller bygninger, eller mot myndighetspersoner. De kan også være knyttet til langvarige konflikter, som kan gjøre det vanskelig å tidfeste når handlingene vil skje. Personene bak behøver ikke være personer som er kjent for politiet fra tidligere, for eksempel fordi de ikke tidligere har vært i kontakt med politiet, eller fordi de er tilreisende fra utlandet. Med et lavere beviskrav vil det lettere kunne besluttes visitasjon i slike tilfeller, for å identifisere den eller de som skal utføre slike handlinger. Der det er usikkerhet knyttet til hvor eller når disse handlingene vil finne sted, vil det være nyttig å kunne etablere visitasjonssoner over større områder og lengre tid enn i dag.

Et eksempel på en slik situasjon, er der kriminelle bruker barn og unge, eller andre som ikke er kjent for politiet fra tidligere, til å utføre voldsoppdrag. Som beskrevet i punkt 9.2.1 ovenfor, legges slike oppdrag gjerne ut på krypterte digitale plattformer, noe som gjør det krevende å finne ut hvem oppdragstaker er. Der voldsoppdrag settes ut til unge eller andre som er ukjent for politiet fra tidligere, vil visitasjon ikke kunne besluttes på grunnlag av informasjon politiet allerede besitter om vedkommende (for eksempel straffesakshistorikk, etterretningsinformasjon mv.), men måtte bygge på opplysninger som fanges opp i den konkrete situasjonen. Med et lavere beviskrav, vil det da lettere kunne besluttes visitasjon. Når voldsoppdrag settes ut, vil det sjelden gis informasjon om nøyaktig hvor og når oppdraget skal utføres. Mulighet til å beslutte visitasjonssone i et større områder og over lengre tid vil dermed kunne øke sjansen for å fange opp oppdragstakeren.

Dette er situasjoner som i stor grad dekkes av dagens bestemmelse i politiloven § 7 a første ledd alternativ a og b om henholdsvis erfaringsbaserte og etterretningsbaserte visitasjoner, men som kan tilsi at det åpnes for etablering av visitasjonssoner over større områder og i lengre tid.

En forutsetning for at lovgivning om visitasjonssoner skal kunne brukes for å hindre konkrete voldshandlinger, er at risikoen for vold kan knyttes til et bestemt geografisk område og et bestemt tidsrom, som kan være stort eller lite, kort eller langt. Oslo

[308] Politiets trusselvurdering 2025, s. 21.

politidistrikt har etterspurt en bestemmelse som tar høyde for at konflikter mellom kriminelle miljøer ikke nødvendigvis har tilknytning til bestemte «situasjoner» eller «steder», men til «risikoen i/mellom bestemte miljøer». Man kunne kanskje sett for seg en lovbestemmelse som åpner for mer vidtgående visitasjonsadgang av personer som har tilknytning til kriminelle grupper eller nettverk helt generelt, det vil si i alle situasjoner og til enhver tid. Det er imidlertid ikke et tiltak som er naturlig å betegne som rettslig regulering av «visitasjonssoner», og derfor noe som anses å ligge utenfor mandatet til denne utredningen.

Derimot vil vanskelighetene med å lokalisere og tidfeste den aktuelle risikoen for voldshandlinger langt på vei kunne ivaretas gjennom en adgang til å beslutte visitasjonssoner som er større og varer lengre enn i dag. Avhengig av hva som anses nødvendig og forholdsmessig, vil en visitasjonssone kunne dekke alle områder der det er en risiko for at bestemte voldshandlinger skjer, enten det dreier seg om en del av et bysentrum, en hel bydel eller i særlig alvorlige tilfeller, en hel by.

Nytteverdien av visitasjonssoner kan svekkes dersom etablering av én sone fører til at planlagte voldshandlinger flyttes til steder utenfor sonen. Dette er imidlertid en mulig konsekvens av svært mange av politiets forebyggende tiltak. Slike tiltak handler ofte om å vanskeliggjøre heller enn å hindre kriminalitet, noe som også vil være tilfellet der kriminelle ikke kan bære våpen på de områdene de vanligvis ville operert.

9.4.3. Som tiltak for å dempe voldsspiraler

Erfaringer fra Sverige og Danmark tilsier at etablering av visitasjonssoner kan være et verktøy for å dempe «voldsspiraler» i kriminelle miljø, det vil si hindre ytterligere voldsbruk i situasjoner der det har vært flere voldshendelser i eller mellom kriminelle miljøer og erfaring eller konkret informasjon tilsier at dette vil fortsette. Erfaringene tilsier også at visitasjonssoner kan bidra til å senke spenningsnivået i situasjoner der spent stemning mellom kriminelle miljø har bygget seg opp over tid. Disse virkningene oppnås først og fremst fordi etablering av visitasjonssoner gjør at de kriminelle avstår fra å begå nye straffbare handlinger og evt. også lar være å ta med seg våpen.

Ifølge svensk politi har etableringen av sikkerhetssoner hatt en slik forebyggende effekt i de fem tilfellene slike soner har vært etablert etter at det ble åpnet for dette i 2022. Rapportene fra de to sonene som har vært evaluert, bekrefter at det ikke skjedde alvorlige voldshandlinger i sonene, og at dette kan skyldes at innføringen av sikkerhetssonen har avskrekket kriminelle fra å gjennomføre slike handlinger, men presiserer at dette ikke kan sies sikkert.[309] Sonene har derimot ikke bidratt til beslag av våpen i særlig grad. Dette kan tilsi at visitasjonssoner først og fremst har forebyggende effekt ved at personer lar være å ta med våpen inn i sonene.

Også dansk politi mener at visitasjonssonene de har etablert, har bidratt til å forhindre opptrapping av gjengkonflikter og spontane skyteepisoder. I Danmark gjøres det

[309] Rapport Norrköping s. 46–43 og Rapport Södertälje s. 20–21.

regelmessig funn av våpen i sonene, særlig den første tiden etter at de er etablert, noe som kan tilsi at de bidrar til å redusere antall våpen i omløp. I tillegg mener dansk politi at sonene bidrar til at færre personer tar med seg våpen inn i sonene.

Både i Sverige og Danmark har etablering av visitasjonssoner gjennomgående vært kombinert med tilførsel av store politiressurser til sonen. Både dansk og svensk politi har også understreket at de har en høy terskel for å opprette visitasjonssoner, og at den forebyggende effekten trolig ville reduseres dersom tiltaket ble brukt hyppigere.

De svenske og danske erfaringene kan tilsi at etablering av visitasjonssoner med forsterket polisiær tilstedeværelse og lavere terskel for visitasjon, kan ha en voldsdempende effekt dersom de brukes med forsiktighet. Den voldsdempende effekten av visitasjonssoner vil gjelde både planlagt og spontan voldsbruk innenfor sonen, ettersom den innebærer at potensielle voldsutøvere ikke har våpen tilgjengelig.

9.4.4. Som tiltak for å øke trygghetsfølelsen

Erfaringer fra Sverige og Danmark tilsier at etablering av visitasjonssoner har økt trygghetsfølelsen til befolkningen i de aktuelle områdene.

I Sverige har etablering av visitasjonssonene vært kombinert med høy og synlig polisiær tilstedeværelse. Informasjon om sonene er blitt formidlet til lokalbefolkningen på ulike måter, for eksempel via media, skoler og i samarbeid med lokale myndigheter. I tillegg har man lagt vekt på at visitasjoner skal målrettes mot kriminelle miljøer, og i minst mulig grad ramme lokalbefolkningen.

Tilbakemeldingene fra lokalmiljøene har etter dette vært gjennomgående positive. I samtlige soner har man opplevd økt ro og trygghetsfølelse. Det har ikke vært rapportert opplevelser av stigmatisering av grupper eller områder. Ved å opprettholde dialogen med trossamfunn og frivillige organisasjoner også etter at sonen er avsluttet, har sonene fått mer langsiktige tillitsskapende effekter.

9.4.5. Behov for en mer presis bestemmelse

Det er mye som tyder på at både forståelsen av vilkårene i politiloven § 7 a og måten bestemmelsen brukes på varierer mellom ulike politidistrikt, slik det er beskrevet i punkt 3.3.4. Dette er i seg selv uheldig, ettersom det kan innebære at visitasjoner foretas uten grunnlag i loven og til ugrunnet forskjellsbehandling i ulike deler av landet, og tilsier at det bør utformes en mer presis bestemmelse.

Også politiet har oppfordret til presisering av hvilke vilkår som gjelder. Flere distrikter tok dette opp i sine innspill til Justis- og beredskapsdepartementet, slik disse er redegjort for i punkt 9.3.

Videre etterlyste Likestillings- og diskrimineringsombudet i sin rapport fra 2022 en mer ensartet tolkning av politiloven § 7 a, både knyttet til hvor stort område og hvilket tidsrom en beslutning om våpenvisitasjon kan gjelde og hvem som kan velges ut til visitasjon. Ombudet pekte på uenighetene om hvordan bestemmelsen skal forstås, og at

den praktiseres på ulike måter i ulike distrikter. Uklarhetene innebar, ifølge ombudet, en risiko for krenkelser av EMK artikkel 8 om retten til privatliv og en fare for etnisk diskriminering. Ombudet etterlyste saklige kriterier for hva som etablerer grunn til å undersøke om noen oppbevarer våpen.[310]

I juridisk teori er det også tatt til orde for en avklaring av rekkevidden til politiloven § 7 a. Kjelby og Nilsen har argumentert for at en slik avklaring særlig bør tydeliggjøre hva «grunn til» å undersøke om noen oppbevarer våpen skal bygge på.[311]

Jeg er enig i at det er behov for en mer presis bestemmelse om visitasjon for våpenkontroll. Usikkerheten knyttet til forståelsen av dagens bestemmelse innebærer en klar risiko for at den praktiseres på måter som er i strid med våre konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelser, slik disse er beskrevet i kapittel 8. Disse forpliktelsene tilsier at behovet for presisering forsterkes dersom det gis en mer omfattende adgang til å beslutte visitasjon for våpenkontroll. Forslaget til ny lovbestemmelse om visitasjonssoner er ment å ivareta dette behovet.

10. Mulige skadevirkninger av visitasjonssoner

10.1. Risiko for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep

Visitasjon av både person og kjøretøy vil normalt gjøre inngrep i den enkeltes rett til privatliv.[312] Særlig personvisitasjoner medfører markante privatlivsinngrep. Selv om visitasjon er et vanlig tiltak for politiets del, vil det for de aller fleste oppleves både inngripende og dramatisk å bli stoppet av politiet og kroppsvisitert i det offentlige rom. Det kan også være ydmykende overfor de man er sammen med eller forbipasserende.

Lovgivning som tillater visitasjon uten, eller ved svært lav sannsynlighet for, at den enkelte oppbevarer våpen, åpner for at svært mange personer som ikke oppbevarer våpen utsettes for slike privatlivsinngrep. Sagt på en annen måte, tillater slik lovgivning en svært stor feilmargin. Dersom loven for eksempel tillater visitasjon ved 10 prosent sannsynlighet for at noen oppbevarer våpen, aksepteres det at 90 prosent av visitasjonene viser seg å være grunnløse.

Videre overlater lovgivning som tillater visitasjon uten eller ved svært lav sannsynlighet for at noen oppbevarer våpen et stort skjønnsmessig spillerom til den enkelte politibetjent. Lovgivning som tillater politiet å visitere personer uten krav om konkret mistanke, øker faren for at den enkelte polititjenestepersons subjektive oppfatninger, fordommer eller andre kognitive skjevheter påvirker valget om å visitere. Dette øker

[310] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 49–52.
[311] Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 138.
[312] Se punkt 8.3.2 for mer om når visitasjon utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

risikoen for usaklig forskjellsbehandling og diskriminering, slik det kommer frem i neste punkt, men også for rent vilkårlige visitasjoner og maktmisbruk.

Manglende eller begrensede rettslige krav til visitasjonsbeslutningen vanskeliggjør også etterfølgende kontroll. Uten rettslige standarder å måle beslutningene opp mot, er det vanskelig for kontrollører å kritisere beslutningene, enten det dreier seg om overordnede, klageinstanser, ombud eller domstoler. Dette øker risikoen for at et eventuelt maktmisbruk forblir uoppdaget.

10.2. Risiko for diskriminering

10.2.1. Forbudet mot diskriminering

Lovgivning om visitasjonssoner innebærer en risiko for ulike former for diskriminering.[313] Diskriminering er forskjellsbehandling på grunn av blant annet kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene, dersom forskjellsbehandlingen ikke er saklig, nødvendig og forholdsmessig.[314]

Diskriminering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6, og kan også krenke Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser, slik disse er redegjort for i kapittel 8.

Risikoen for diskriminering i forbindelse med visitasjonssoner knytter seg særlig til etnisitet. Med etnisitet menes blant annet «nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk».[315] Etnisitet vises ofte i en persons utseende og vil enkelt kunne påvirke vurderingen av om noen skal visiteres. Fokuset i det videre vil derfor være på risikoen for etnisk diskriminering. Det understrekes imidlertid at også diskriminering som knytter seg til de andre diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt ovenfor, er forbudt.

Høyesterett har lagt til grunn at dersom det ved en avgjørelse legges «avgjørende vekt» på et diskrimineringsgrunnlag, kan det være i strid med loven.[316] Hvis politiet ved beslutningen om å visitere en person legger avgjørende vekt på personens etnisitet, vil det i de aller fleste tilfelle utgjøre diskriminering.

Visitasjon begrunnet med etnisitet *kan* likevel i enkelte sammenhenger være lovlig.[317] Det vil være tilfellet dersom forskjellsbehandlingen har et «saklig formål», er «nødvendig for å oppnå formålet» og ikke er «uforholdsmessig inngripende overfor den eller de» som rammes.[318] Det kan for eksempel være der politiet leter etter en mistenkt person og

[313] Se EMDs dom i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85. Se også Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettslig vurdering av lovverk og praksis* (2022).
[314] Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 9 første ledd.
[315] Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd siste punktum.
[316] Se Rt-2014-402 avsnitt 55.
[317] Se også Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettslig vurdering av lovverk og praksis* (2022), s. 16.
[318] Likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

etnisitet er eneste eller en av få opplysninger som inngår i signalementet på den de leter etter. I de aller fleste tilfeller må imidlertid politiet kunne vise til andre objektive omstendigheter enn etnisitet for lovlig å begrunne en visitasjon.

Begrepet diskriminering dekker både direkte og indirekte forskjellsbehandling som skjer uten at vilkårene om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt.[319] Et skille kan imidlertid også trekkes mellom faktisk eller rettslig diskriminering på den ene siden og opplevd diskriminering på den andre. Det er på det rene at visitasjoner kan oppleves diskriminerende av den som utsettes for dem, selv om visitasjonen har en legitim begrunnelse og ikke oppfyller de rettslige kravene for diskriminering. Også risikoen for økt opplevd diskriminering bør tas hensyn til ved utformingen av lovgivning om visitasjonssoner, fordi den kan skade minoritetsbefolkningens tillit til politiet.

I det videre redegjøres det først for noen sentrale empiriske undersøkelser av om og i hvilken grad det skjer etnisk diskriminering i forbindelse med politikontroller, og hvordan dette oppleves blant de som kontrolleres. Deretter redegjøres det for den risikoen for henholdsvis direkte, indirekte og opplevd diskriminering som følger av en eventuell adgang til å etablere visitasjonssoner.

10.2.2. Kunnskap om diskriminering ved politikontroller

Historisk sett har norsk politis kontrollvirksomhet rammet minoriteter og utsatte grupper i samfunnet uforholdsmessig hardt. En rekke forskere har påvist ulike praksiser der politiet har stoppet og sjekket «kjenninger av politiet» eller andre som ser «mistenkelige» ut, uten at det har vært noen andre objektive omstendigheter som har gitt grunn til kontroll.[320]

I en rapport fra 2021 presenterte EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA) data fra flere store undersøkelser som muliggjorde en sammenlikning av hvor ofte befolkningen generelt stoppes av politiet og hvor ofte ulike minoriteter stoppes. Rapporten viser at mens 14 prosent av befolkningen i EU-landene ble stoppet av politiet det siste året før undersøkelsen, ble 22 prosent av de som tilhørte en etnisk minoritet stoppet. Blant enkelte minoriteter var andelen langt høyere. For eksempel var 49 prosent av befolkningen med avstamning fra Afrika sør for Sahara blitt stoppet i løpet av det siste året.[321]

Internasjonal forskning bekrefter at unge menn med minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant de som stoppes av politiet i vestlige land.[322]

---

[319] Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 7 og 8 jf. § 9 første ledd.
[320] Se Renå, *Folkets politi?* (2025), s. 180–183 for videre referanser.
[321] European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Your rights matter: Police stops, Fundamental Rights Survey* (2021) (sist lest 14. januar 2026).
[322] Se Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat»: Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 348 og Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority you's descriptions of police relations* (2021), s. 386 for videre referanser.

Det finnes ikke offisiell statistikk eller store kvantitative undersøkelser som viser hvor mange som stoppes og visiteres av norsk politi, og hvilken etnisk bakgrunn de har.

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner etterlyste i mange år en ordning der den som utsettes for personkontroll fra politiets side får en kvittering. Bakgrunnen var antakelser om at politiet driver etnisk profilering, og manglende dokumentasjon av politiets kontroller gjorde det vanskelig å etterprøve dette.[323] Et pilotprosjekt med kvitteringsordning ble gjennomført i perioden fra 5. desember 2022 til 3. september 2023 i Oslo sentrum, ved at politiet ga alle som ble gjenstand for en personkontroll kvittering som bekreftelse på kontrollen. Piloten ble etterpå evaluert av Oslo Economics i samarbeid med NIBR på oppdrag fra Politidirektoratet.[324] Ettersom politiet undervegs i pilotprosjektet kom til at det ikke fantes rettslig grunnlag for å lagre opplysninger om de kontrollertes etnisitet, kunne man som ledd i evalueringen ikke si noe om hvorvidt politiet driver overkontroll av etniske minoriteter.[325]

Det finnes likevel enkelte systematiske undersøkelser av norske og nordiske forhold som kan tyde på at etniske minoriteter er overrepresentert blant de som stoppes også her. Noen av de mest sentrale empiriske undersøkelsene redegjøres for i det videre, sammen med funn knyttet til hvordan kontrollene oppleves blant etniske minoriteter.

En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og norsk politi fra 2007 viste at politiet anvendte etniske stereotypier i sitt arbeid, og at dette bidro til at politiets terskel for å stoppe personer med bestemte etnisiteter var for lav.[326]

Likestillings- og diskrimineringsombudet gjennomførte i 2022 en kvalitativ undersøkelse der 34 personer som hadde erfaringer med politikontroller ble intervjuet. Flertallet av disse mente at de var blitt stoppet på grunn av deres etniske bakgrunn eller hudfarge. De begrunnet dette blant annet med at de var blitt stoppet ofte, og at de hadde sett politiet behandle ulike persongrupper ulikt i gjennomføring av kontroller.[327]

Den kvalitative undersøkelsen ble supplert med en kvantitativ spørreundersøkelse blant elever ved 12 videregående skoler i Oslo og Drammen. Ombudet mottok 1588 besvarelser. Av disse svarte 11 prosent at de hadde opplevd en eller flere politikontroller. Mens 26 prosent av de som besvarte undersøkelsen generelt oppga å ha minoritetsbakgrunn, utgjorde etniske minoriteter 39 prosent av dem som hadde opplevd en eller flere politikontroller. Etniske minoriteter var altså overrepresentert blant de som hadde opplevd dette. Relativt få respondenter svarte at de hadde opplevd mer enn to politikontroller det siste året, men av de som hadde opplevd tre kontroller eller mer, utgjorde etniske minoriteter 51 prosent (18 av 35 respondenter). Også her var etniske minoriteter altså overrepresentert. Respondentene med etnisk minoritetsbakgrunn

[323] OMOD, Kvitteringordningens historie (2022) (sist lest 14. januar 2026).
[324] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023).
[325] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 33.
[326] Sollund, *Tatt for en annen: En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet* (2007), s. 230–231.
[327] Likestillings- og diskrimineringsombudet, Kontroller uten kontroll (2022), s. 10.

skilte seg dessuten ut når det gjaldt opplevelsen av politikontrollene og utgjorde halvparten av dem som svarte at de opplevde kontrollene som negative.[328]

Av de 59 med etnisk minoritetsbakgrunn som var blitt stoppet i løpet av det siste året, mente 12 av de spurte at de egentlig ble stoppet på grunn av hudfarge. Dette utgjorde 20 prosent av gruppen etniske minoriteter som har opplevd politikontroll det siste året.

Redd Barna og Antirasistisk senter gjennomførte i 2023 en undersøkelse som besto av ti workshoper og tre gruppeintervjuer i syv ulike fylker i Norge utenfor Oslo. Til sammen snakket organisasjonene med 101 ungdommer og unge voksne med minoritetsbakgrunn i aldersgruppen 13 til 25 år.[329] Funnene viser at også ungdommer med minoritetsbakgrunn bosatt utenfor Oslo opplever å bli stoppet i kontroller oftere enn befolkningen ellers. Mange fortalte også at de opplevde å bli møtt av politiet som et problem, og å bli mistenkeliggjort uten å ha gjort noe. Undersøkelsen viser at dette hadde ført til økt stress, redsel og frustrasjon blant ungdommene, også utenfor kontrollsituasjonen.

Et nordisk forskningsprosjekt gjennomført i årene 2016 til 2017 viste at unge mennesker med minoritetsbakgrunn som er blitt stoppet av politiet mener at dette først og fremst skjer på bakgrunn av deres etnisitet,[330] men også kjønn, klesstil, nabolag og hvem de er sammen med.[331] De unge føler seg mistenkeliggjort,[332] noe som forårsaker usikkerhet i relasjonen mellom dem og politiet, og skaper følelser av ekskludering fra majoritetssamfunnet.[333] Opplevelsen av enkelte polititjenestepersoner som «rasistiske» skader de unges tillit til politiet, se punkt 10.4 for mer om dette. Dette samsvarer med internasjonal forskning.[334]

10.2.3. Risikoen for diskriminering

Direkte diskriminering foreligger når en person behandles dårligere enn andre på grunn av ett eller flere av diskrimineringsgrunnlag, for eksempel at vedkommende tilhører en etnisk minoritet, uten at det er saklig, nødvendig og forholdsmessig.[335] Kjennetegnet på

[328] De som hadde opplevd flere kontroller ble spurt om opplevelsen av den siste kontrollen.
[329] Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023) (sist sjekket 14. januar 2026).
[330] Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393–394.
[331] Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 352–355. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023), s. 15–16.
[332] Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393–394. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023), s. 15–16.
[333] Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 355–357.
[334] Se Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 356 for videre referanser.
[335] Likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 9 første ledd.

direkte diskriminering er en eksplisitt eller klart identifiserbar kobling mellom den behandlingen som gis og diskrimineringsgrunnlaget.

Et eksempel på direkte diskriminering vil være dersom noen visiteres fordi de «ser utenlandsk ut», mens andre med tilsvarende atferd, men uten minoritetsbakgrunn, ikke kontrolleres. Et annet eksempel vil være dersom politiet instrueres (formelt eller uformelt) om å prioritere kontroll av personer med bestemt etnisk bakgrunn. Forutsetningen er at vilkårene om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet ikke er oppfylt.

Direkte diskriminering kan skje uten at det er bevisst fra den enkelte polititjenestepersons side.[336] Polititjenestepersoner kan – som alle andre – påvirkes av ubevisste fordommer, også kalt implisitt bias. Slike psykologiske mekanismer kan for eksempel føre til at personer med bestemt etnisk bakgrunn oftere oppfattes som «mistenkelige», noe som påvirker hvem som blir valgt ut for visitasjon.

Lovgivning som tillater politiet å visitere personer uten krav om konkret mistanke, øker faren for direkte diskriminering. Dess færre objektive omstendigheter som er tilgjengelig når politiet skal ta en avgjørelse, og dess mer skjønnsmessig avgjørelsen er, jo større er faren for at beslutningen om visitasjon påvirkes av stereotype forestillinger om kriminalitet. Dersom lovgivningen tillater visitasjon uten å stille strenge krav til bevis eller faktiske omstendigheter som tilsier at noen oppbevarer våpen, vil risikoen for at politiet – bevisst eller ubevisst – legger vekt på antatt etnisitet øke. Lovgivning som overhodet ikke stiller krav til slike bevis eller faktiske omstendigheter, men gjør det helt opp til den enkelte tjenesteperson hvem som skal visiteres, vil innebære størst risiko for diskriminering.

Indirekte diskriminering foreligger når en person behandles dårligere som følge av en tilsynelatende nøytral bestemmelse eller praksis, som likevel rammer personen hardere på grunn av dennes etnisitet. Også for indirekte diskriminering er forutsetningen at vilkårene om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet ikke er oppfylt.[337]

Eksempler på visitasjoner som kan utgjøre indirekte diskriminering vil være der politiet legger tilsynelatende nøytrale indikatorer til grunn for visitasjon, som for eksempel dersom de kun visiterer personer som oppholder seg «på bestemte steder til bestemte tider», hvis disse stedene i praksis brukes av etniske minoriteter, slik at disse minoritetene blir visitert oftere enn andre. Også bruk av vage indikatorer som «mistenkelig atferd», «gjengtilknytning» eller «urolig oppførsel», som i praksis tolkes på en måte som oftere rammer for eksempel unge med minoritetsbakgrunn, vil kunne utgjøre indirekte diskriminering.

[336] Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) s. 35.
[337] Likestillings- og diskrimineringsloven § 8 jf. § 9 første ledd.

Selv om hver enkelt visitasjon isolert sett kan fremstå som lovlig, kan gjentatte kontroller av de samme gruppene over tid skape en struktur der etniske minoriteter i praksis utsettes for mer inngripende politioppmerksomhet enn majoritetsbefolkningen.

Bruken av reglene om visitasjonssoner vil øke faren for slik indirekte diskriminering, for eksempel dersom de kun brukes i områder med høy andel etniske minoriteter. Slik forskjellsbehandling vil være ulovlig med mindre den har et saklig formål og er nødvendig og forholdsmessig.[338]

Det nordiske forskningsprosjektet som ble omtalt i punkt 10.2.2 viste at unge med minoritetsbakgrunn som kontrolleres ofte av politiet føler seg mistenkeliggjort,[339] noe som forårsaker usikkerhet i relasjonen mellom dem og politiet og skaper følelser av ekskludering fra majoritetssamfunnet.[340] Forskningen viste dessuten at følelsen av fremmedgjorthet også kan knytte seg til nabolag, ved at unge føler mindre grad av tilhørighet til områder som kontrolleres ofte av politiet.[341] Dette er en tendens som kan forsterkes ved en adgang til etablering av visitasjonssoner i bestemte områder og økt bruk av visitasjon i bestemte områder. Samtidig har mangfoldskoordinator i Oslo politidistrikt i møte pekt på muligheten for at økt politiinnsats i bestemte områder kan føre til forsterket identitetstilknytning til nærområdet heller enn byen man kommer fra, noe som igjen kan føre til økt fremmedgjøring og mindre fellesskap med storsamfunnet.

10.3. Risiko for skadevirkninger på barn og unge

Barn og unge under 18 år har krav på et særlig vern mot inngrep fra offentlige myndigheter. Som det fremgår av punkt 8.7 om barns konstitusjonelle og menneskerettslige vern, tilsier barns særlige sårbarhet at det skal mer til å for å legitimere inngrep i deres privatliv, og at vurderingen av om en visitasjon er nødvendig og forholdsmessig dermed må være strengere enn når inngrepet foretas overfor voksne.

I 2024 ble det inntatt et eget ledd i politiloven § 6 som presiserer at der en tjenestehandling «berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Dette innebærer en synliggjøring og tydeliggjøring av de forpliktelsene som allerede følger av Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal tas i betraktning som et grunnleggende hensyn ved alle politiets handlinger og avgjørelser som berører barn.[342] I

[338] Likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd.
[339] Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393–394. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023), s. 15–16.
[340] Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 355–357.
[341] Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 352–355, og Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023), s. 16.
[342] Prop. 45 L (2023–2024) s. 5.

forbindelse med innføringen, uttalte departementet følgende om barns særlige behov for vern i møte med politiet:

> Barn som gruppe er særlig sårbare grunnet alder og utvikling, uavhengig av eventuelle individuelle sårbarheter. Politiet har i kraft av sine oppgaver og sin rolle som maktutøver et særlig ansvar for å være bevisst på og ha kunnskap om barns behov i situasjoner der de møter dem. Det er dessuten grunn til å anta at mange av barna politiet kommer i kontakt med i situasjoner som nevnt over, allerede har opplevd skadelig stress eller traumer tidligere i livet. Det at politiet trer inn kan utgjøre en ytterligere belastning og innebære stress som kan forsterke tidligere skader og traumer. Den delen av barnebefolkningen som politiet oftest møter har trolig et særlig behov for et politi som er bevisst og kompetent, og som derfor evner å møte de involverte og løse oppdraget på en måte som minimerer belastningen for barna.[343]

Dette gjør seg også gjeldende ved politiets visitasjon av barn, og må hensyntas ved utformingen og praktiseringen av regler om visitasjonssoner.

Flere undersøkelser viser hvilken belastning barn og unge utsettes for i møte med politiet, blant annet i politikontroller. I Forandringsfabrikkens rapport «*Sint utenpå, vondt inni»* fra 2020 oppsummeres erfaringer fra samtaler med 101 barn og unge i alderen 13 til 20 år fra hele Norge, og det gis anbefalinger til politikere, politi, skole, barnevern og BUP. Noen av barna beskriver sine erfaringer med politikontroller på følgende måte:

> Det kjennes som om vi ikke kan bevege oss uten å bli stoppet. Vi blir ransaket uten grunn. Det lager mye fortvilelse.
>
> Det verste er når de stopper meg foran søsknene mine eller moren min. Det vokser et sinne og det gjør vondt i hjertet.[344]

Undersøkelsene viser at slike erfaringer kan føre til stress og redsel, også utover den konkrete kontrollsituasjonen.[345] For barn og unge med minoritetsbakgrunn kan erfaringene, sammen med andre opplevelser av rasisme og diskriminering, føre til utenforskap og fremmedgjorthet, slik det er beskrevet i forrige punkt.

Barna beskriver imidlertid også gode opplevelser med politiet, som understreker betydningen av at politiet evner å opptre rolig, trygt og respektfullt, og å gi gode forklaringer på det som skjer, for eksempel slik:

> Jeg trengte ikke å lure på hva de skulle gjøre. De fortalte det på en rolig måte, det ble helt klart og tydelig. Jeg ble rolig også. Når jeg skjønte at de ville hjelpe og ikke ta

[343] Prop. 45 L (2023–2024) s. 15.
[344] Forandringsfabrikken, *«Sint utenpå – vondt inni»* (2020), s. 83.
[345] Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023), s. 25–26.

meg, trodde jeg på dem. De kunne tatt frem batongen, og så hadde det blitt kaos, og så hadde det blitt vold mot politiet.[346]

10.4. Risiko for redusert tillit til politiet

Politiets innbyggerundersøkelser viser at den norske befolkningen generelt har høy tillit til politiet. I 2024 viste undersøkelsen at 70 prosent av de spurte svarer at de har høy, eller svært høy, tillit til politiet.[347] Det var en nedgang på to prosent fra 2023. I 2015 var det 80 prosent som svarte at de hadde høy eller svært høy tillit til politiet.[348]

Det er generelt akseptert at befolkningens tillit til politiet henger nært sammen med politiets legitimitet. Denne legitimiteten har igjen betydning for om befolkningen møter politiet med respekt og velvillighet, om de samarbeider med politiet, deler informasjon med dem og tilkaller dem når de trenger hjelp.

I forskningen er det anlagt ulike perspektiver på tillit til politiet. Det skilles ofte mellom *instrumentell tillit*, som påvirkes av politiets evne til å løse oppgavene sine på en effektiv måte, og *prosessuell tillit*, som påvirkes av om politiet opptrer lovlig og rettferdig i møte med mennesker. Dette siste perspektivet kalles ofte prosessrettferdighetsteori («procedural justice theory»).[349]

En befolknings tillit til politiet kan ikke forklares ved hjelp av ett av disse perspektivene, men perspektivene kan hjelpe oss å si noe om hvordan ulike tiltak kan påvirke tilliten. Det instrumentelle perspektivet tilsier for eksempel at dersom etablering av visitasjonssoner oppfattes som et effektivt virkemiddel i bekjempelsen av kriminalitet, vil det kunne bidra til å styrke tilliten til politiet. Det prosessuelle perspektivet tilsier at det vil kunne skade tilliten til politiet dersom visitasjonssoner oppfattes som et tiltak uten solid forankring i lovverket, som rammer ulike deler av befolkningen ulikt.

Prosessrettferdighetsperspektivet understreker også betydningen av *hvordan* visitasjonssonene, og de enkelte visitasjonene, gjennomføres. Det vil kunne styrke tilliten til politiet dersom sonene og visitasjonene gjennomføres i tråd med lovverket, men også dersom de oppleves saklige, upartiske og rettferdige. Måten politiet kommuniserer med befolkningen om visitasjonssonene og evner å skape forståelse for hvorfor sonen er etablert, vil ha stor betydning for dette. Perspektivet understreker også betydningen av at politiet møter de som oppholder seg i visitasjonssonene, og særlig de som blir gjenstand for visitasjon, på en respektfull og hensynsfull måte og evner å skape forståelse for hvorfor den enkelte velges ut til visitasjon.

Det må videre legges til grunn at etablering av visitasjonssoner vil påvirke tilliten til politiet ulikt innenfor ulike grupper, og at sonene vil kunne ha større effekt på tilliten til de menneskene som rammes av sonene og til de som visiteres innenfor den enkelte sone.

---

[346] Forandringsfabrikken, *«Sint utenpå – vondt inni»* (2020), s. 77.
[347] Politidirektoratet, *Politiets innbyggerundersøkelse 2024* (sist lest 14. januar 2026).
[348] Politidirektoratet, *Politiets innbyggerundersøkelse 2015* (sist lest 14. januar 2026).
[349] Tyler, «Sanctions and procedural Justice Theory» i *Encyclopedia of Criminological Theory* (2010).

Dersom sonene rammer etniske minoriteter i større grad enn majoritetsbefolkningen, vil tilliten til politiet i denne gruppa kunne påvirkes i større grad.

Forskning viser at tilliten til politiet blant unge mennesker med minoritetsbakgrunn påvirkes negativt der de opplever seg diskriminert eller mistenkeliggjort gjennom politikontroller.[350]

Studier har vist at mens minoritetsdelen av befolkningen ofte urettmessig kan utsettes for enkelte typer henvendelser fra politiet, kan politiet som samfunnsinstitusjon profitere og oppnå mer legitimitet og tillit ved å ha mer kontakt av rett type med den samme delen av befolkningen.[351]

Også Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse, som ble omtalt i forrige punkt, tilsier at opplevelser av å bli valgt ut på grunn av etnisk tilhørighet kan svekke tilliten til politiet og rettsstaten:

> Mange informanter forteller at tilliten til politiet er svekket på bakgrunn av erfaringene deres med politikontroller. Politikontrollene oppleves urettferdige, og flere opplever at de blir stemplet som problemer på bakgrunn av utseende. Flere anser ikke politiet å være der «for dem».[352]

Den nordiske forskningen som ble beskrevet i forrige punkt tilsier at det likevel er en viss tvetydighet i tilliten til politiet blant unge mennesker med minoritetsbakgrunn som har negative erfaringer med politikontroller. Mange av informantene var i stand til å skille mellom ulike polititjenestepersoner og pekte på at de også hadde gode erfaringer med rettferdige og omsorgsfulle politiansatte. De anerkjente at politiet hadde en viktig oppgave og ga uttrykk for tillit til politiet som organisasjon. Dette skiller resultatene av forskning foretatt i Norden fra forskning i andre land, som i større grad beskriver relasjonen mellom politiet og etniske minoriteter som negativ i sin helhet.[353]

Også Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse viser at ikke alle informantenes tillit til politiet er svekket som følge av de negative erfaringene med politikontroller, og at selv for informantene som har mindre tillit til politiet, er bildet av politiet nyansert. De som kjenner til og har erfaringer med forebyggende politi, skiller mellom tilliten til forebyggende og den enheten de tror gjennomfører en del av kontrollene, nemlig ordenspolitiet.[354]

Selv om bildet ikke er entydig negativt, er det en åpenbar risiko for at tilliten mellom minoritetsbefolkningen og politiet svekkes dersom disse i større grad enn

---

[350] Solhjell et al., *«We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 356 og Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 397.
[351] Hoel og Byrkjelo, *Kan det være godt politiarbeid? En undersøkelse av erfaringslæring av gråsonesaker* (2017), s. 204.
[352] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 34.
[353] Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 397.
[354] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 34.

majoritetsbefolkningen rammes av visitasjonssoner og visitasjoner. Dette kan skje både fordi det vil gjennomføres flere visitasjoner på usikkert faktisk grunnlag, og fordi beslutningene om etablering av visitasjonssoner vil kunne oppleves diskriminerende i seg selv, for eksempel dersom slike soner i hovedsak etableres i områder der det bor etniske minoriteter.

Redusert tillit til politiet i deler av befolkningen vil kunne får alvorlige skadevirkninger. Manglende tillit kan føre til vegring mot å kontakte politiet, noe som kan få alvorlige konsekvenser for enkeltmennesker. Dette kan illustreres med følgende sitat fra Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse:

> Noen informanter forteller at som en konsekvens av lav tillit til politiet, lar de være å henvende seg til politiet i situasjoner der det er naturlig å tilkalle akutt hjelp. Vegringen bunner ut i at man er bekymret for at man blir mistenkeliggjort også da. Istedenfor å tilkalle politiet har informantene ulike strategier for å håndtere en gitt en dårlig/kritisk situasjon. Flere forteller at de tilkaller familie eller venner for å hjelpe dem ut av det. Andre forklarer at de heller prøver å komme seg unna situasjonen.[355]

Manglende tillit blant minoritetsbefolkningen kan også føre til at politiet går glipp av viktig informasjon og virke negativt for politiets evne til å bekjempe kriminalitet.

10.5. Utrederens vurderinger

10.5.1. Innledning

Dette kapitlet har identifisert flere mulige skadevirkninger ved å tillate etablering av visitasjonssoner, og da særlig risikoene for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep, for diskriminering, for skadevirkninger på barn og unge og for redusert tillit til politiet.

Som følge av at det i utredningen *skal* foreslås regler om visitasjonssoner, har jeg ikke tatt stilling til betydningen av disse mulige skadevirkningene for spørsmålet *om* slike regler bør vedtas.

Spørsmålet i det videre er hvilken betydning disse mulige skadevirkningene bør få for utformingen av regelverket om visitasjonssoner. Ettersom kapitlet har vist at mange av de mulige skadevirkningene henger nært sammen med gjennomføringen av både visitasjonssonene og de visitasjonene som skjer innenfor sonene, har jeg knyttet enkelte bemerkninger også til dette.

10.5.2. Behovet for solide rettssikkerhetsmekanismer

I punkt 10.1 fremgår det at lovgivning som tillater visitasjon uten, eller ved svært lav sannsynlighet for at den enkelte oppbevarer våpen, åpner for at svært mange personer

[355] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontrol*l (2022), s. 35.

utsettes for visitasjon uten at det er grunn til det. Videre overlater slik lovgivning et stort skjønnsmessig spillerom til den enkelte polititjenesteperson, noe som innebærer økt risiko for vilkårlige eller ugrunnede visitasjoner og vanskeliggjør etterfølgende kontroll.

For i størst mulig grad å sikre at disse skadevirkningene ikke materialiserer seg, må lovgivningen om visitasjonssoner inneholde solide rettssikkerhetsmekanismer. Som uttalt i en stor komparativ studie av den rettslige reguleringen av politikontroller i Europa:

> Discretion and safeguards are two sides of a coin—the broader the discretion, the greater the safeguards needed.[356]

Et krav om rettssikkerhetsmekanismer følger også av Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Som det kommer frem i kapittel 8, krever disse forpliktelsene at det oppstilles krav både for autorisasjonsfasen og visitasjonsfasen av en visitasjonssone. For autorisasjonsfasen er sentrale momenter hvilke geografiske og tidsmessige begrensninger som gjelder for sonene, om det stilles krav til nødvendighet og forholdsmessighet og om flere myndigheter deltar i beslutningsprosessen. I visitasjonsfasen er det av betydning hvilke begrensninger som gjelder for den enkelte polititjenestepersons skjønnsmessige vurdering av om visitasjon skal skje, herunder eksistensen av eventuelle mistanke-, nødvendighets- og proporsjonalitetskrav i denne sammenhengen, muligheten for rettslig overprøving av beslutningene og eventuell uavhengig kontroll med dem. Om reguleringen av visitasjonssoner er i tråd med menneskerettighetene avgjøres etter en samlet vurdering av disse momentene.

De mer konkrete vurderingene av hvilke rettssikkerhetsmekanismer som bør inngå i reguleringen av visitasjonssoner, er redegjort for i kapittel 11 nedenfor. Utgangspunktet er at det må kreves en dokumentert risiko for voldshandlinger innenfor et avgrenset område for at en visitasjonssone skal kunne etableres. Denne risikoen rettferdiggjør da visitasjoner ved en lavere grad av sannsynlighet for at det vil finnes våpen enn etter de alminnelige bestemmelsene om visitasjon. En viss sannsynlighet må likevel kreves. For å ramme inn visitasjonssonene, krever forslaget at etablering av sonene må være nødvendig, at de skal være geografisk og tidsmessig avgrenset, og at beslutning om etablering treffes av politimesteren eller visepolitimesteren i det aktuelle distriktet. Videre kreves det at beslutningen skal nedtegnes skriftlig, og at offentligheten som hovedregel skal underrettes om sonene. Beslutningene skal kunne påklages til Politidirektoratet. I tillegg foreslås det lovfestet en plikt til å protokollere og begrunne den enkelte visitasjon.

Solide rettsikkerhetsmekanismer kan imidlertid ikke kompensere fullt ut for de skadevirkningene som kan følge av det store skjønnsmessige spillerommet den enkelte polititjenesteperson nødvendigvis vil få til å beslutte visitasjon. Utarbeidelse av retningslinjer og styrket fokus på kompetanse og opplæring slik det er skissert i neste

[356] Lennon et al., *Stop in the Name of the Law: The Legal Regualtion of Police Stops in Europe* (2024), s. 23.

punkt, vil også være viktige bidrag. Til syvende og sist vil mye uansett avhenge av den enkelte polititjenestepersons etiske bevissthet. En beslutning om å visitere noen er et eksempel på hvordan rettferdig, effektiv og demokratisk skjønnsutøvelse krever langt mer enn et rettslig skjønn, og hvordan profesjonelle polititjenestepersoner også må ha blikk for de sårbare aspektene ved den konkrete situasjonen.[357]

10.5.3. Behovet for kompenserende tiltak

10.5.3.1. Utarbeidelse av retningslinjer for visitasjonssoner

Kapitlet har vist en adgang til å etablere visitasjonssoner vil innebære økt risiko for feilaktige eller vilkårlige visitasjoner, ettersom beslutningen om hvem som skal visiteres nødvendigvis må overlates helt eller i stor grad til den enkelte polititjenestepersons skjønn.

Dette tilsier at det er behov for en normering av dette skjønnet utover det som kan foretas i loven. Politidirektoratet bør derfor vurdere å utarbeide retningslinjer for visitasjonssoner, som setter rammer for det skjønnet som skal utøves i visitasjonsfasen. Slike retningslinjer kan bidra til å målrette visitasjonene, hindre vilkårlighet og diskriminering, og sikre lik praksis i ulike politidistrikter. Retningslinjer finnes allerede for politiets utlendingskontroller,[358] men retningslinjene for visitasjon bør gå enda lenger i å operasjonalisere de risikoprofilene som i ulike tilfeller bør kunne begrunne visitasjon. Også Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefalte i 2022 at direktoratet bør utvikle retningslinjer for hvem som skal velges ut til kontroll ved massevisitasjoner etter politiloven § 7 a.[359]

Også andre sider ved visitasjonssoner vil være egnet for nærmere regulering i retningslinjer, som for eksempel prosedyrer for etablering, plikten til begrunnelse av sonen, behandlingen av eventuell gradert eller beskyttet informasjon i den forbindelse, kommunikasjon med offentligheten og samarbeid med andre offentlige etater.

10.5.3.2. Styrking av politiets mangfoldsarbeid

Gjennomgangen ovenfor har vist at det er en relevant og reell fare for at regler om visitasjonssoner utgjør eller bidrar – direkte eller indirekte – til diskriminering i strid med likestillings- og diskrimineringsloven og Norges konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser. Dette kan igjen føre til svekket tillit til politiet i befolkningen generelt, men særlig blant minoritetsbefolkningen og de som utsettes for eller opplever seg diskriminert.

Samlet sett er risikoen for diskriminering særlig knyttet til kombinasjonen av vide hjemler, vid adgang til skjønnsutøvelse og mangelfulle kontrollmuligheter. Effektive rettssikkerhetsgarantier – som klare vilkår, krav til begrunnelse og dokumentasjonsplikt

---

[357] Hoel og Byrkjelo, *Kan det være godt politiarbeid? En undersøkelse av erfaringslæring av gråsonesaker* (2017), s. 202–203.
[358] RPOD-2010-11.
[359] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 49.

– er derfor sentrale for å redusere denne risikoen. Disse rettssikkerhetsgarantiene er foreslått lovfestet.

Politiets eget arbeid er imidlertid også viktig for å redusere risikoen for reell og opplevd diskriminering. Det gjelder ikke bare det politiarbeidet som gjøres i forbindelse med den enkelte visitasjonssituasjonen, men også for politiets tilnærming til og dialog med de som rammes av visitasjonssonene generelt, utenfor den konkrete visitasjonssituasjonen. For å kompensere for den økte risikoen for diskriminering i forbindelse med etableringen av visitasjonssoner, bør politiets eget arbeid mot diskriminering styrkes.

Politiet har over tid jobbet med mangfold som tematikk. Politiets mangfoldsplan, «Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)» understreker at mangfold er en ressurs, som kan bidra til å styrke politiets legitimitet, og øke verdiskaping og ressursutnyttelse. Planen identifiserer fire satsningsområder; ledelse og lederutvikling, rekruttering og arbeidsmiljø, kompetanse og kunnskap, og dialog og tillitsbygging.

Samtlige satsningsområder er relevante for diskrimineringsrisikoen knyttet til visitasjonssoner og bør videreføres og styrkes dersom det åpnes for etablering av slike soner. Ledelsen som beslutter visitasjonssoner, må ha kunnskap om risikoen for diskriminering og hvordan denne kan reduseres mest mulig. Også mangfold og arbeidsmiljø i politiet kan bidra til å redusere denne risikoen. Ikke minst må politipersonell som beslutter og gjennomfører visitasjonssoner, ha kompetanse, kunnskap og evne til å gjennomføre visitasjon på en måte som gir færrest mulige skadevirkninger og bidrar til dialog og tillitsbygging.[360]

Også forskerne som evaluerte pilotprosjektet med kvitteringsordning ved personkontroll påpeker behovet for et mer systematisk arbeid om betydningen av hvordan politiet fremstår ved kontroller og bevisstheten rundt valg knyttet til kontroll av etniske minoriteter.[361]

I etterkant av evalueringen av pilotprosjektet med kvitteringsordning, tok Politidirektoratet og Oslo politidistrikt initiativ til en arbeidsgruppe med representanter fra Antirasistisk senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering (OMOD) og Redd barna. Arbeidsgruppen utarbeidet i 2024 seks felles anbefalinger. En av disse var å styrke kompetansen i politiet om temaer knyttet til mangfold, likestilling og diskriminering:

> Arbeidsgruppen anbefaler at det både gjennom politiutdanningen ved Politihøgskolen (PHS) og ulike opplæringsprogrammer for medarbeidere og ledere i politiet, legges til rette for kompetanseheving innen temaer som menneskerettigheter, likestilling, diskriminering, rasisme, fordommer,

[360] Se også anbefalingene i Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023), på s. 44–45.
[361] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 7–8 og 37.

> stereotypier, rettferdig politi, minoritetsstress, kontrollslitasje (både blant minoriteter og politiansatte). Det er også særlig viktig at det barnefaglige perspektivet tas inn i denne opplæringen, da barn i større grad har behov for å bli forklart hva som skjer og hvorfor, på en god og betryggende måte.[362]

Jeg slutter meg til dette.

10.5.3.3. Styrking av kompetanse, dialog og tillitsbygging

Ett ledd i politiets satsning på dialog og tillitsbygging er, ifølge politiets mangfoldsplan, økt fokus på politikontroller. I planen står det blant annet:

> Politiet skal ha oppmerksomhet på praktiseringen av personkontroller og på hvordan disse oppleves av innbyggerne. Personkontroller skal registreres og dokumenteres etter gjeldende regler. Det skal være lett å finne dokumentasjonen ved behov (f.eks. ved klagebehandling). For å forebygge at kontroll oppleves som urettmessig eller diskriminerende skal politiet, så langt det er mulig, formidle og forklare grunnlaget for kontrollen.[363]

Dette er viktige målsetninger. En eventuell lovfesting av dokumentasjons- og begrunnelsesplikten vil bidra til større grad av registrering, dokumentasjon og begrunnelse. De personlige møtene mellom polititjenestepersoner, de som visiteres og publikum for øvrig vil imidlertid fortsatt være av stor betydning. Den nordiske forskningen på politikontroller bekrefter at måten politiet møter de kontrollerte på og måtene kontrollene gjennomføres på, er av stor betydning for om kontrollene oppleves som diskriminerende. Polititjenestepersoner som opptrer rolig, vennlig, respektfullt, selv i stressede situasjoner, risikerer i langt mindre grad å oppleves som diskriminerende.[364] Bevissthet både om egen opptreden og hvordan visitasjon og etablering av visitasjonssoner oppleves av innbyggerne vil dermed være av stor betydning for å redusere risikoen for diskriminering, opplevd diskriminering og redusert tillit til politiet.

I politiets mangfoldsplan trekkes også opplæringsprogrammet *Rettferdig politi frem* som et ledd i satsningen på dialog og tillitsbygging.[365] Opplæringsprogrammet er utviklet for å bidra til kompetanseheving knyttet til dialog, kommunikasjon og konflikthåndtering, og politiets dialog. Møter med etniske og religiøse minoriteter er særlig vektlagt. Bevissthet om grunnlaget for og gjennomføringen av politikontroller har fått en stadig større plass i programmet, som bygger på forskning og beste praksis på feltet.

---

[362] Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 3.
[363] Politidirektoratet, *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*, s. 28.
[364] Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 394–395. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023).
[365] Politidirektoratet, *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*, s. 27. Opplysningene i avsnittet er også basert på opplysninger gitt i samtale med programansvarlig.

Opplæringen ble først utviklet og gjennomført i Oslo politidistrikt, men er videreutviklet og tilpasset nasjonale forhold. I dag finnes det lokale instruktører i alle politidistrikt, men det er likevel krevende å få gjennomført opplæring av operativt personell, i konkurranse med obligatoriske opplærings- og treningsaktiviteter.

Innføring av regler om visitasjonssoner vil øke betydningen av opplæring i dialog og tillitsbygging, særlig med fokus på etniske minoriteter, og det bør vurderes å gjøre Rettferdig politi obligatorisk for personell som skal operere i en visitasjonssone. I tillegg er det, som påpekt av arbeidsgruppen som fulgte opp evalueringen av kvitteringsordningen, viktig at prinsippene i rettferdig politi tas inn i øvrige eksisterende opplæringsløp, for å sikre at tiltaket får varig effekt og at prinsippene når bredt ut i etaten.[366]

10.5.3.4. Betydningen av statistikk og evaluering

Systematisk innsamling av informasjon kan gi viktig kunnskap om bruken av visitasjonssoner og visitasjoner innenfor sonene. Slik informasjonsinnsamling kan danne grunnlag for statistikk, som igjen kan være egnet til å avdekke mønstre og kaste lys over om det skjer indirekte diskriminering.

EMDs dom Gillian og Quinton mot Storbritannia illustrerer hvilken rolle statistikk kan spille på dette feltet. Det fremgår av dommen at britisk lov forplikter myndighetene til å offentliggjøre informasjon om bruken av reglene om såkalt «stop and search» for å unngå etnisk diskriminering. Årlig rapporterer britiske myndigheter blant annet det totale antallet visitasjoner og i hvilke områder visitasjonene har funnet sted. Det rapporteres også hvilken etnisk gruppe de visiterte tilhører, og det skilles mellom «white», «black», «asian» og «other ethnic group».[367] Denne statistikken dannet grunnlaget for EMDs påpekning av at «black and Asian persons are disproportionately affected by the powers», samtidig som domstolen viste til en rapport som påpekte at britisk politi også hadde stoppet hvite «purely to produce greater racial balance in the statistics».[368]

Internasjonalt finnes det bare i begrenset grad slik statistikk, noe som vanskeliggjør både nasjonal og komparativ forskning.[369]

Også Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at politiet fører statistikk over «bakgrunnen for kontroller, aktuell hjemmel, område der kontrollen fant sted og om det ble gjort funn (beslag eller lignende)».[370]

---

[366] Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 3–4.
[367] EMDs dom 12. januar 2010 *Gillian og Quinton mot Storbritannia* (saksnr. 4158/05) avsnitt 44–45.
[368] *Gillian og Quinton mot Storbritannia* (saksnr. 4158/05) avsnitt 85.
[369] Lennon et al., *Stop in the Name of the Law: The Legal Regualtion of Police Stops in Europe* (2024).
[370] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 43.

Etter mitt syn bør det sikres statistikk over politiets bruk av visitasjonssoner og visitasjoner i sonene. Statistikken bør omfatte generelle opplysninger som antallet soner, størrelse, antall visitasjoner i sonene og antall funn av våpen. Statistikken bør også, i størst mulig grad, være egnet til å avdekke mønstre og kaste lys over om det skjer indirekte diskriminering.

Statistikken må imidlertid brukes med forsiktighet. I forståelsen av resultatene må det tas høyde for at et flertall visitasjoner av personer med minoritetsbakgrunn eller i områder med større minoritetsandel i befolkningen ikke nødvendigvis vil skyldes diskriminering.[371] Slike tall kan også skyldes for eksempel kriminalitetsutviklingen, geografiske eller tematiske satsninger eller polisiære eller politiske prioriteringer. At tallene kan ha andre forklaringer enn at det skjer diskriminering er imidlertid ikke noe godt argument for ikke å føre statistikk overhode. Vi kan ikke la være å skaffe oss kunnskap fordi kunnskapen kan misforståes eller misbrukes. Myndighetene må ta ansvar for hvordan kunnskapen formidles.

En forutsetning for at statistikkføring skal være egnet til å avdekke og forebygge diskriminering, er at det registreres opplysninger om etnisitet. I forbindelse med pilotprosjektet med kvitteringsordning ved personkontroll konkluderte politiet v/ Kripos med at registering av etnisitet i forbindelse med politikontroller krever hjemmel i lov eller forskrift, og at det ikke foreligger slik hjemmel dag.[372] Likestillings- og diskrimineringsombudet har gitt uttrykk for at Justisdepartementet, i samarbeid med Datatilsynet, burde utrede muligheten for å føre statistikk over politiets oppfatning av den kontrollertes etnisitet.[373] Også arbeidsgruppen som fulgte opp evalueringen av kvitteringsordningen har anbefalt dette.[374]

Spørsmålet om registrering og statistikkføring av etnisitet reiser en rekke spørsmål, som går ut over mandatet til denne utredningen, herunder hvordan etnisitet kan operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte, hvorvidt det lovlig kan registreres i politiets registre og hvordan det vil påvirke relasjonen mellom politiet og etniske minoriteter. Jeg slutter meg til anbefalingene om at disse spørsmålene utredes på selvstendig grunnlag.

Ifølge Politiets mangfoldplan skal politiet utrede og prøve ut ulike tiltak for å forebygge at personkontroller oppleves som urettmessige eller diskriminerende.[375] Pilotprosjektet med en kvitteringsordning i Oslo politidistrikt trekkes frem som et eksempel. Det er nå gjennomført og avsluttet.[376] I tillegg skal bruk av kroppsbåret kamera vurderes.

---

[371] Singh, *Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet* (2020), s. 19.
[372] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023).
[373] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35.
[374] Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 1–2.
[375] Politidirektoratet, *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*, s. 29.
[376] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023).

Dersom det innføres regler om visitasjonssoner, bør arbeidet med å forebygge at visitasjoner oppleves urettmessige eller diskriminerende fortsette, og tiltak for å sørge for dette bør fortløpende utredes, utprøves og evalueres. Når det nå gjennomføres en pilotordning med bruk av kroppsbåret kamera, bør det sørges for fortløpende registrering og innhenting av informasjon, for å muliggjøre forskning og evaluering av betydning for politiets visitasjonspraksis.

10.5.3.5. Utredning av om et diskrimineringsforbud bør inntas i politiloven

Et forbud mot etnisk diskriminering følger i dag av Grunnloven, en rekke internasjonale forpliktelser og likestillings- og diskrimineringsloven. Det kan likevel være gode grunner til å innta et slikt forbud direkte i politiloven. Politiet har i en årrekke vært utsatt for alvorlige anklager om diskriminering, og det fremgår av punkt 10.2 at dette fortsatt oppleves som et stort problem blant mange med etnisk minoritetsbakgrunn. Redusert tillit blant minoritetsbefolkningen kan få alvorlige konsekvenser både for enkeltmennesker og politiet, slik dette er beskrevet i punkt 10.4.

Selv om det allerede gjelder et forbud mot diskriminering i all politiets virksomhet, bør muligheten for å innta et slikt forbud direkte i politiloven utredes. Politiloven gir politiet mulighet til å bruke omfattende og inngripende maktmidler basert på svært skjønnsmessige vurderinger. Slike skjønnsmessige vurderinger innebærer en større risiko for påvirkning fra fordommer og andre utenforliggende hensyn enn mer lovbundne beslutninger, slik det er beskrevet i punkt 10.1 og 10.2. Å innta en presisering og operasjonalisering av diskrimineringsforbudet, tilpasset en polisiær kontekst, i politiloven, og derigjennom begrense og ramme inn politiets skjønnsutøvelse, vil kunne ha en pedagogisk, disiplinerende og tillitsskapende effekt.

11. En lovbestemmelse om visitasjonssoner

11.1. Innledning

Dette kapittelet redegjør for forslaget til endringer i politiloven § 7 a som gir adgang til å etablere visitasjonssoner for våpenkontroll på offentlig sted. Forslaget viderefører og presiserer kjernen i dagens bestemmelse om visitasjon for våpenkontroll, men åpner for å peke ut større områder og å tillate visitasjon i lengre perioder enn etter dagens bestemmelse, samtidig som forslaget oppstiller klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

Det er foreslått å samle reguleringen av adgangen til visitasjon for våpenkontroll i én bestemmelse. Jeg har vurdert om det burde vedtas en egen regel om visitasjonssoner i tillegg til dagens bestemmelse i politiloven § 7 a, men kommet til at dette ville skapt ytterligere kompleksitet i et allerede omfattende og komplisert regelverk, krevende grensedragninger mellom de ulike bestemmelsene og muligheter for omgåelse. Utredningen har heller ikke avdekket behov for drastiske endringer i regelverket. Forslaget tar sikte på å videreføre den muligheten til mer begrensede kontroller som

følger av dagens bestemmelse, rettet for eksempel mot uteliv eller arrangementer, og samtidig åpne for etablering av større og mer langvarige visitasjonssoner i risikoutsatte områder.

Kombinasjonen av tydelige vilkår for etablering av visitasjonssoner, en viss terskel for visitasjon innenfor sonen og begrensninger knyttet til område, varighet og kompetanse, gjør at forslaget etter min mening er i tråd med de forpliktelsene som følger av Grunnloven §§ 102, 104 og 113 og EMK artikkel 8, 10 og 11, slik disse er redegjort for i kapittel 8. Dersom noen av vilkårene i forslaget fjernes eller endres, vil denne vurderingen også kunne endre seg.

Innenfor rammene av Grunnloven og EMK, tar forslaget sikte på å dekke de behov for utvidet adgang til visitasjon som utredningen har påvist, slik de er redegjort for i kapittel 9, samtidig som risikoen for de skadevirkningene som er skissert i kapittel 10 minimeres.

Den foreslåtte bestemmelsen vil kunne brukes i situasjoner der politiet har *erfaring eller etterretning* som tilsier at det er en forhøyet risiko for vold. I slike tilfeller rettferdiggjør den påviste risikoen at det stilles mindre strenge krav til den enkelte visitasjon. Formålet er at visitasjonssonene, i slike situasjoner, skal bidra til å hindre voldshandlinger gjennom avdekking av våpen, forebygge at kriminelle bruker eller tar med seg våpen inn i en sone og å øke trygghetsfølelsen i et voldsutsatt område. Samtlige effekter forutsetter imidlertid at visitasjonssoner ikke etableres for ofte, at visitasjoner skjer mest mulig målrettet og at etablering av sonene kombineres med tilførsel av ekstra ressurser og tydelig kommunikasjon til de som forventes å befinne seg i sonen.

Ettersom etablering av visitasjonssoner og visitasjon av enkeltpersoner innebærer en betydelig risiko, særlig for feilaktige eller vilkårlige visitasjoner og etnisk diskriminering, må bestemmelsen bare brukes når etablering av en visitasjonssone må *antas å være nødvendig og* etablering er *forholdsmessig*. Nødvendighetskravet innebærer at etablering av visitasjonssonen må antas å være egnet til å forebygge våpenrelaterte voldshandlinger, og at dette ikke kan oppnås på andre, mindre inngripende måter. Forholdsmessighetskravet innebærer at etableringen må stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. I denne vurderingen må risikoen for de skadevirkningene som er beskrevet i kapittel 10 veie tungt.

Innenfor en visitasjonssone kan politiet, ifølge forslaget, visitere enkeltpersoner eller kjøretøy for å søke etter våpen. Forslaget oppstiller et krav om *«grunn til å undersøke»* om den aktuelle personen er i besittelse av våpen eller om det oppbevares våpen i kjøretøyet. Dette undersøkelseskravet er mindre strengt enn de kravene som følger av den alminnelige bestemmelsen i politiloven § 7, men innebærer at politiet likevel må ha et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at visitasjonen vil lede til funn av våpen. Kravet er ment å bidra til at visitasjoner blir mer målrettet, å sørge for at visitasjoner blir effektive virkemidler og å hindre vilkårlige og diskriminerende visitasjoner.

I det videre redegjøres det for de avveiningene som ligger til grunn for utformingen av forslaget. Mer utførlige merknader til innholdet i de ulike delene av bestemmelsen er gitt i punkt 12.2.

11.2. Hva er en «visitasjonssone»?

En *visitasjonssone* er, ifølge forslaget, et bestemt geografisk område der politiet kan visitere personer eller kjøretøy selv om vilkårene for visitasjon etter de øvrige reglene i politiloven ikke er oppfylt. For å visitere en person kreves det likevel at det er «grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet», slik det er redegjort for i punkt 11.7.2 nedenfor.

En visitasjonssone skal omfatte *et nærmere angitt område*. Området må velges med utgangspunkt i den risikoen som begrunner sonen, og skal begrenses til *det som er nødvendig* for å hindre den eller de straffbare handlingene risikoen gjelder. Det er ikke foreslått noen absolutt øvre grense for hvor stor en visitasjonssone kan være. Det avgjørende er at sonen knytter seg til et område der en tilstrekkelig stor og konkret risiko gjør seg gjeldende, at sonen anses nødvendig for å forhindre denne risikoen i å realisere seg og at den vurderes som forholdsmessig sett i lys av de skadevirkninger den kan medføre. Dersom disse vilkårene er oppfylt, vil en visitasjonssone kunne omfatte relativt store områder, for eksempel en bydel eller en sentrumskjerne.

Visitasjonssoner kan bare etableres på *offentlig sted*. Selv om en sone angis å gjelde et område som sådan, for eksempel en bydel, vil sonen ikke omfatte private områder eller private hjem. Offentlig sted skal defineres på samme måte som etter straffeloven § 10 og dagens bestemmelse i politiloven § 7 a. Det er dermed ikke avgjørende om stedet er offentlig eller privat eid, dersom det er ment for allmennheten eller dersom allmennheten i praksis ferdes der.[377] Visitasjonssoner kan omfatte gater, veier, parker, stier, torg og plasser, bruer, brygger, kaier, strender eller anleggsplasser, så lenge disse er ment for allmennheten eller i praksis alminnelig beferdet. Visitasjoner kan også gjennomføres i garasjeanlegg og på private parkeringsplasser som er tilgjengelige for allmennheten, og innendørs som for eksempel på utesteder, i konsertlokaler, på kjøpesentre og på kollektivtransport.

Visitasjonssonen skal gjelde i *et bestemt tidsrom*, som ikke må være lenger enn nødvendig og ikke lenger enn to uker. Sonen kan forlenges med inntil to uker av gangen, men skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede. Lengdebegrensningen er den samme som i den svenske lovgivningen og i samsvar med praksis i Danmark.[378] Tidsbegrensningen skal hindre at varigheten blir lenger enn nødvendig og sikre at det foretas fortløpende vurderinger av om vilkårene for opprettholdelse av sonen er oppfylt.

[377] Se for eksempel Rt-1993-1249.
[378] Se kapittel 5 og 6 for mer om disse landenes ordninger.

At visitasjonssoner begrenses til bestemte steder og tidsrom er sentrale momenter i EMDs vurdering av om visitasjonssoner er forenelig med retten til privatliv etter EMK artikkel 8, se punkt 8.3 for mer. Disse begrensningene bidrar til forutberegnelighet for de som rammes av sonen, ved at de på forhånd kan få vite hvilke områder som omfattes og hvor lenge de vil vare. Begrensningene bidrar også til å sikre at sonene ikke utgjør uforholdsmessige inngrep i privatlivet til de som rammes.

11.3. Formål med etablering

Adgangen til å etablere visitasjonssoner er ment å utgjøre et virkemiddel i politiets forebyggende virksomhet. Det er ikke et ordinært polisiært tiltak, men et tiltak som kan brukes i situasjoner der det foreligger en særskilt risiko for voldshandlinger. Denne risikoen kan enten være erfaringsbasert eller etterretningsbasert, se punkt 11.4 nedenfor.

Visitasjonssoner er særlig ment å hindre voldshandlinger ved å bidra til at mulige gjerningspersoner fratas våpen, avskrekke personer fra å ta med seg våpen inn i sonene og for å øke befolkningens trygghetsfølelse i særlig voldsutsatte områder, se punkt 9.4 for mer. For at disse skal oppnås, bør sonene ikke brukes for ofte, være mest mulig målrettet og kombineres med tilførsel av ekstra ressurser og tydelig kommunikasjon til de som forventes å befinne seg i sonen, se punkt 11.6 for mer.

Ifølge forslaget til lovbestemmelse skal formålet med etablering av den enkelte visitasjonssone være å forebygge straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet, og som utføres ved bruk av våpen. Formuleringen av hvilke straffbare handlinger sonen må ha som mål å hindre er den samme som i den gjeldende bestemmelsen, og skal forstås på samme måte. Dette kan for eksempel dreie seg om voldshandlinger, trusler, frihetsberøvelse og ran.[379] Formålet må imidlertid knytte seg til slike handlinger som gjennomføres ved bruk av våpen.

I forslagets fjerde ledd er det, som i dag, presisert hva som regnes som «våpen». Begrepet omfatter alle gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, kniv eller liknende skarpe redskaper som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7. Dermed omfattes også balltrær, jernstenger, kjettinger, eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å gjennomføre relevante straffbare handlinger.

Formålsbeskrivelsen innebærer at forslaget er mer omfattende enn den svenske ordningen, som bare kan ha som mål å hindre skytinger og sprengninger, se kapittel 5 for mer.

I lovforslaget sies det eksplisitt at visitasjonssoner er et forebyggende tiltak. Dette signaliserer at verken etablering av soner eller visitasjon innenfor den enkelte sone kan benyttes for å omgå straffeprosessuelle regler for etterforskning av allerede begåtte

[379] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

lovbrudd. Eventuelle funn av ulovlige varer eller gjenstander må håndteres etter straffeprosessloven.

11.4. Vilkår for etablering

Etter forslaget kan en visitasjonssone bare etableres i situasjoner eller på steder hvor relevante våpenrelaterte straffbare handlinger «erfaringsmessig finner sted», eller i situasjoner eller på steder hvor det er «grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder» slike handlinger.

Alternativene er de samme som i dagens lovtekst. De skal forstås og kunne brukes på samme måte som i dag, men er også ment å dekke det behovet for å etablere visitasjonssoner som dagens kriminalitetsbilde gir opphav til.

Det første alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *erfaringsbasert risiko* for at relevante våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. En slik erfaringsbasert risiko kan identifiseres ved hjelp av statistikk, trusselvurderinger, etterretningsanalyser eller annet dokumentert erfaringsgrunnlag som tilsier at relevante våpenrelaterte handlinger kan komme til å bli begått. Risikoen kan knytte seg til et sted, for eksempel et bestemt voldsutsatt område som en sentrumskjerne, en park, et utested eller et klubbhus. Risikoen kan også knytte seg til en situasjon, for eksempel arrangementer som festivaler, fotballkamper, konserter eller politiske markeringer. I slike tilfeller må risikoen likevel avgrenses til et bestemt geografisk område der den kan komme til å realisere seg.

En erfaringsbasert risiko kan være basert på generelle erfaringer, og behøver ikke bygge på konkrete etterretningsopplysninger om det aktuelle stedet eller den aktuelle situasjonen, slik som etter det andre alternativet. Opplysningene må likevel tilsi at det er en konkret risiko for voldshandlinger. Det at en stor menneskemengde skal samles på ett sted utgjør ikke i seg selv en tilstrekkelig konkret risiko, det må være erfaringer som tilsier at det vil begås relevante straffbare handlinger i forbindelse i forbindelse med den konkrete ansamlingen.

Det andre alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *etterretningsbasert risiko* for at våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. Som ved det første alternativet, skal man ta utgangspunkt i en identifisert risiko for liv, helse- eller frihetskrenkelser, men heller enn å være basert på generelle erfaringer, må risikoen her basere seg på konkrete opplysninger som gir «grunn til å anta» at noen har påbegynt planlegging av relevante straffbare handlinger. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger vil finne sted innenfor et visst område og tidsrom.[380] Et annet eksempel kan være der bestemte arrangementer eller bygninger utsettes for terrortrusler. Man kan her basere

[380] Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 32.

seg på informasjon fra ulike deler av politiets virksomhet, det behøver ikke dreie seg om etterretningsinformasjon i snever forstand.

Situasjoner med høyt konfliktnivå mellom kriminelle grupperinger ble i kapittel 9 fremhevet som et eksempel på en situasjon der det kan være nyttig å etablere en visitasjonssone. I slike situasjoner vil det kunne foreligge både erfaringsbaserte og etterretningsbaserte risikoer. I noen situasjoner vil det kanskje kunne dokumenteres at et drap av en person som tilhører ett bestemt kriminelt miljø erfaringsmessig vil kunne etterfølges av en hevnaksjon fra et annet kriminelt miljø. I andre situasjoner kan det foreligge etterretning som gir grunn til å anta at en slik hevnaksjon er under planlegging.

Tilfeller av vold som handelsvare ble også trukket frem i kapittel 9 som et eksempel på en situasjon der det kan være nyttig å etablere en visitasjonssone. Der det foreligger informasjon om at et voldsoppdrag er satt ut, men ikke hvem som har tatt det på seg, vil en visitasjonssone kunne åpne for søk etter våpen, og dermed mulige gjerningspersoner. Etablering av en visitasjonssone forutsetter imidlertid at politiet har en viss formening om hvor oppdraget vil utføres.

Både ved etablering av visitasjonssoner for å forebygge voldshandlinger i eller mellom kriminelle miljøer og tilfeller av vold som handelsvare forutsetter forslaget at risikoen *kan knyttes til et bestemt geografisk område*. Som redegjort for i punkt 9.4, har jeg ikke funnet grunn til å anbefale en lovbestemmelse som åpner for en generell adgang til visitasjon av personer med tilknytning til kriminelle nettverk for å ivareta behovet for visitasjon der man ikke vet hvor en straffbar handling kan komme til å begås. Derimot vil vanskelighetene med å lokalisere og tidfeste den aktuelle risikoen for voldshandlinger langt på vei kunne ivaretas gjennom en adgang til å beslutte visitasjonssoner som er større og varer lengre enn i dag. Avhengig av hva som anses nødvendig og forholdsmessig, vil en visitasjonssone kunne dekke alle områder der det er en risiko for at bestemte voldshandlinger skjer, enten det dreier seg om en del av et bysentrum eller en hel bydel.

Et ytterligere vilkår for etablering av en visitasjonssone er at det er *nødvendig* for å forebygge den eller de aktuelle våpenrelaterte straffbare handlingene. Som Oslo politidistrikt uttrykte i møte, vil den alminnelige visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 være tilstrekkelig i de aller fleste situasjoner. Nødvendighetskravet innebærer at etablering av visitasjonssonen må antas å være egnet til å hindre den eller de aktuelle straffbare handlingene, og at dette ikke kan oppnås på andre, mindre inngripende måter. Det vil si at behovet for en lavere terskel for visitasjon må begrunnes konkret. Kravet om nødvendighet sikrer at soner ikke blir normaltilstand, men et ekstraordinært virkemiddel der mindre inngripende tiltak er utilstrekkelige. Ettersom det dreier seg om forebygging av mulige, fremtidige straffbare handlinger, kreves det imidlertid ikke høy grad av sikkerhet for at tiltaket vil være nødvendig, det er nok med en viss grad av sannsynlighet («antas») for at visitasjonssonen vil bidra til å forhindre de aktuelle straffbare handlingene.

Det følger av politiloven § 6 andre ledd at visitasjonssoner bare kan etableres der det står i forhold til situasjonens alvor, formålet med sonen og omstendighetene for øvrig, altså der det anses *forholdsmessig*. Det må dermed foretas en vurdering av forholdet mellom alvoret i og sannsynligheten for at de våpenrelaterte voldshandlingene risikoen gjelder vil begås, og det inngrepet en visitasjonssone vil innebære for de som rammes. I denne vurderingen må sonens omfang og tidsramme tas i betraktning, samt arten av det området som omfattes, hvor mange som er bosatt og ferdes der, og hvilke konsekvenser sonen vil kunne ha for dem. Utgangspunktet er at visitasjonssone vil utgjøre inngrep i privatlivet både overfor de som ferdes i sonen og de som visiteres, men en visitasjonssone vil også kunne ramme utøvelsen av ytrings- og forsamlingsfrihet, se punkt 8.5, og religionsfriheten dersom sonen omfatter gudshus eller religiøse samlingssteder. Videre må risikoen for diskriminering, slik denne er beskrevet i punkt 10.2, tas med i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen.

11.5. Beslutningskompetanse

Beslutning om visitasjonssone skal ifølge forslaget tas av politimesteren eller visepolitimesteren i det aktuelle distriktet. I politimesterens fravær kan hans eller hennes faste stedfortreder ta beslutningen.

Ettersom visitasjonssoner kan ha alvorlige virkninger for de som rammes og for befolkningens og særlig minoritetsbefolkningens tillit til politiet, bør en beslutning om å etablere slike soner treffes på øverste nivå. Høyt beslutningsnivå sikrer helhetlige avveininger av nødvendighet, proporsjonalitet og av kommunikasjonsmessige hensyn. Det vil også kunne sikre helhetlige vurderinger av ressurssituasjonen og bidra til at det tilføres tilstrekkelig ressurser til at sonen får den ønskede virkningen, samtidig som sonen ikke går uforholdsmessig mye utover politiets kapasitet i andre områder.

Delegasjonsadgangen til politimesterens faste stedfortreder er ment å ivareta operativ handlekraft i tidskritiske situasjoner. Så lenge både visepolitimesteren og eventuelt politimesterens faste stedfortreder også kan treffe beslutning, vil beslutninger om etablering av visitasjonssoner kunne tas raskt, der det er behov for det.

Dersom departementet likevel mener det er behov for at beslutningene bør kunne tas på et lavere nivå, slik det er tilfellet i dag, kan det vurderes om beslutningsmyndighet skal kunne delegeres til den politimesteren bemyndiger. Det bør i så fall bare gjelde for soner med varighet under åtte timer, og forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt. Soner med en slik varighet må antas å dekke helt akutte behov. Behovet for soner av lengre varighet vil normalt ikke oppstå plutselig, og de fleste distrikter har uansett vaktordninger som gjør at dette ikke vil skape praktiske problemer. Skulle det oppstå en situasjon der det ikke lar seg gjøre å innhente politimesteren eller visepolitimesterens tillatelse, vil en kortere sone da kunne besluttes, og tillatelse til forlengelse innhentes av politimesteren.

11.6. Offentliggjøring

Forslaget innebærer at politiet skal underrette offentligheten så snart som mulig etter at det er besluttet å etablere en visitasjonssone. Underretning kan skje via politiets nettsider, i sosiale medier og i samarbeid med lokale aktører (kommuner, skoler, trossamfunn og frivillighet). Underretning kan også skje i media, for eksempel gjennom pressekonferanser eller pressemeldinger.

Det er naturlig at også den formelle beslutningen om etablering av visitasjonssonen offentliggjøres, likevel slik at det kan finnes rettslig grunnlag for å unnta bestemte opplysninger i beslutningen fra offentlighet, for eksempel i offentleglova, sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Som det klare utgangspunkt, skal offentligheten uansett informeres om hvilket område visitasjonssonen omfatter, gjerne illustrert ved et kartutsnitt, hvor lenge sonen er ment å vare, hvorfor den er etablert og hvilke konsekvenser sonen har. I tillegg til å offentliggjøre beslutningen, bør politiet formidle innholdet på en måte som er tilpasset publikum. Informasjonen bør foreligge på flere språk.

En bred og målrettet informasjonsinnsats i forbindelse med etablering av sonen er viktig for at sonene skal ha den forebyggende og trygghetsskapende effekten som er beskrevet i punkt 9.4.3 og 9.4.4. Dersom formålet er å hindre at folk tar med seg våpen inn i sonen, må de ha kunnskap om den på forhånd. For de som bor og ferdes i sonen, vil offentlighet fremme forståelse for politiets tilstedeværelse, forutberegnelighet for den enkelte og sonens legitimitet.

Ifølge dansk politi er den informasjonsinnsatsen som gjøres når en sone innføres avgjørende også for at visitasjonssonene ikke fører til mistillit, polarisering og følelse av diskriminering. Dansk politi har opplevd en klar forbedring i relasjonen til beboerne i områdene som omfattes av visitasjonssoner etter at de begynte å arbeide mer intensivt med informasjonstiltak. Tydelig, målgruppetilpasset kommunikasjon reduserer, etter deres oppfatning, risikoen for stigmatisering og misforståelser.

Offentliggjøring er også viktig for at befolkningen og mediene skal kunne føre kontroll med politiets bruk av visitasjonssoner. Både selve beslutningen og den begrunnelsen som formidles bør sette offentligheten i stand til å kontrollere at vilkårene for etablering er oppfylt. Offentliggjøring vil også bidra til en åpen offentlig debatt om hensiktsmessigheten og virkningene av slike soner, som er viktig for sonenes legitimitet og befolkningens tillit til politiet.

Forslaget åpner for unntak fra plikten til å underrette offentligheten om visitasjonssoner med varighet på åtte timer eller mindre. Dersom formålet er å avdekke våpen som enkeltpersoner tar med seg inn i sonen, eller å redusere antallet våpen i omløp, vil underretning kunne motvirke formålet og bør dermed kunne unnlates. På denne måten opprettholdes den muligheten som finnes i dag til å avholde uvarslede kontroller knyttet til for eksempel utelivet i sentrum.

11.7. Vilkår for visitasjon i sonene

11.7.1. Bør det oppstilles et krav?

En av hovedutfordringene i utredningen av dette forslaget har vært å ta stilling til om og eventuelt hvilket krav som skal gjelde for visitasjon av enkeltpersoner og kjøretøy innenfor en visitasjonssone. Utredningen har vist at det er stor uenighet om hvordan vilkåret for slik visitasjon i dagens bestemmelse skal forstås, og at den har vært praktisert på svært ulike måter i ulike deler av politiet.[381] Et behov for klargjøring av forståelsen er påpekt i mandatet for utredningen, og etterlyst fra flere hold.

For at etableringen av en visitasjonssone skal ha praktisk betydning for visitasjonsadgangen, må visitasjonsadgangen i sonen være større enn det som følger av den alminnelige visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7. De ulike alternativene i denne bestemmelsen krever «konkret og nærliggende» eller «kvalifisert» risiko for henholdsvis ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd.[382] Dette innebærer at det må påvises objektive omstendigheter som tilsier at det foreligger en risiko for slike hendelser og en rimelig sannsynlighet for at risikoen vil realisere seg.

For å oppnå en større visitasjonsadgang enn det som følger av politiloven § 7, fremstår to alternative reguleringer av visitasjonsadgangen i en visitasjonssone som aktuelle:

1. *At det ikke oppstilles noe krav overhode.* Det vil si at den risikoen for våpenrelatert vold som begrunner sonen i seg selv anses å rettferdiggjøre visitasjon av alle personer og kjøretøy som befinner seg i sonen.
2. *At det oppstilles et krav som er mindre strengt enn kravet i politiloven § 7.* Det vil si at det kreves en viss grad av sannsynlighet for at personen eller kjøretøyet som visiteres oppbevarer våpen, men mindre enn det som følger av politiloven § 7.

Forslaget som fremmes bygger på alternativ 2, og innebærer at det stilles krav om «grunn til å undersøke» om den som visiteres er i besittelse av våpen, eller om våpen oppbevares i et kjøretøy. Dette alternativet er best i samsvar med våre konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser. En slik løsning er ment å bidra til mer målrettet bruk av visitasjon som politimetode og dermed til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Videre vil det redusere risikoen for vilkårlige inngrep i enkeltmenneskers privatliv og for diskriminering, og sikre at befolkningens tillit til politiet tar minst mulig skade av ordningen med visitasjonssoner. En slik løsning er også i samsvar med svensk lovgivning. Begrunnelsen for dette valget utdypes i det videre.

Hvilke begrensninger som gjelder for den enkelte polititjenestepersons skjønnsmessige vurdering av om visitasjon skal skje, er et sentralt moment i vurderingen av om visitasjonssoner er i tråd med retten til privatliv etter EMK artikkel 8.[383] I saken *Gillian og Quinton mot Storbritannia* var EMD svært kritisk til den britiske lovgivningen, som

[381] Se punkt 3.3.3.6 for mer om uenigheten, og punkt 3.3.4 for mer om praktiseringen av politiloven § 7 a.
[382] Se punkt 3.2 for mer om politiloven § 7.
[383] Se kapittel 8.3 for mer.

ikke la noen begrensninger på dette skjønnet, men tillot visitasjon «based exclusively on the «hunch» or «professional intuition» of the officer concerned.[384] Domstolen pekte på at fraværet av krav om mistanke gjorde det «difficult if not impossible» å vise at visitasjonsadgangen var misbrukt. Etter domstolens syn medførte regelverket en klar risiko for vilkårlighet og diskriminering.[385] Sakene *Colon mot Nederland* og *Benghal mot Storbritannia* viser at det ikke er noe absolutt krav med et slikt vilkår, men at kravene til særlig til uavhengig kontroll med etableringen av visitasjonssoner forsterkes dersom et slikt krav mangler. Ettersom det i utredningen ikke foreslås noen uavhengig kontroll utover det kontrollsystemet som gjelder for politiet generelt, vil det være tvilsomt om forslaget oppfyller kravene i EMK dersom det ikke stilles krav til grunnlaget for visitasjon av enkeltpersoner innenfor sonen.

Et krav om grunn til å undersøke om det oppbevares våpen er også best i samsvar med de grunnleggende verdiene vår rettsordning bygger på. Kroppsvisitasjon er et virkemiddel som griper inn i den enkeltes privatliv og personlige integritet, og som for de aller fleste vil oppleves som krenkende. I norsk lovgivning er slike inngrep tradisjonelt forbundet med krav om mistanke om at det er begått en straffbar handling, og som den klare hovedregel må den som undersøkes være mistenkt. Tanken er at det bør være en viss sannsynlighet for at vedkommende har handlet på en måte som rettferdiggjør inngrepet. Også når det dreier seg om fremtidige handlinger, bør det kreves en viss sannsynlighet for at vedkommende kommer til å gjøre noe som rettferdiggjør inngrepet. En slik sannsynlighet kan bare dokumenteres dersom det kommer til uttrykk i objektive omstendigheter. Derfor bør det, som et minimum, kreves at det foreligger slike objektive omstendigheter før noen kan utsettes for et inngrep, og et slik krav bør komme til uttrykk i loven.[386]

Et krav om grunn til å undersøke om det oppbevares våpen kan også bidra til mer målrettede visitasjoner. Dette vil for det første kunne lede til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Som nevnt i punkt 9.4.2, tilsier erfaringer fra andre land at visitasjoner sjelden fører til relevante funn når de foretas uten at det på forhånd er etablert mistanke mot den som visiteres. Undersøkelseskravet innebærer at politiet før visitasjon må gjøre seg opp en mening om sannsynligheten for at noen oppbevarer våpen, og dette antas å øke sjansene for at det viser seg å stemme, og dermed til å føre til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det kan tenkes at politiet ved utvelgelse av personer og kjøretøy til visitasjon, ville gjøre en vurdering av sannsynligheten for at det oppbevares våpen selv om det ikke gjaldt noe rettslig krav om det, og dermed være like effektive. Samtidig vil et rettslig krav redusere spillerommet for subjektive vurderinger og, særlig der det kombineres med en begrunnelsesplikt, normalt fremtvinge grundigere vurderinger, se punkt 11.8 for mer om dette. Et rettslig krav vil også kunne danne

[384] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 83.
[385] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85–86.
[386] For en mer utdypende begrunnelse for å operere med både et handlingskrav og et beviskrav når man tillater privatlivsinngrep i forebyggende øyemed, se Bruce, *The Preventive Use of Surveillance Measures for the Protection of National Security* (2021) s. 177–198.

utgangspunkt og rammer for utarbeidelse av risikoprofiler til bruk i utvelgelsen, se punkt 11.7.2 for mer om dette.

Et krav som rammer inn den skjønnsmessige vurderingen politiet må gjøre ved utvelgelse av personer og kjøretøy til visitasjon vil videre utgjøre en viktig rettsikkerhetsgaranti. Det vil bidra til at visitasjon ikke skjer uten saklig grunn, at visitasjon bare skjer der det er nødvendig og forholdsmessig, og – som EMD flere ganger har påpekt – utgjøre et viktig verktøy for etterfølgende kontroll av om dette var tilfellet. Det vil også gi mennesker som beveger seg i en visitasjonssone større grad av forutberegnelighet, bidra til at færre visiteres uten grunn og derigjennom redusere risikoen for at tilliten til politiet svekkes.

Likestillings- og diskrimineringsombudet drøftet i sin rapport *Kontroller uten kontroll* fra 2022 de to alternativene som er beskrevet ovenfor, som ledd i anbefaling om at Politidirektoratet burde utvikle retningslinjer for hvem som skal velges ut til kontroll ved visitasjoner etter dagens bestemmelse i politiloven § 7 a. Ombudet anbefalte at utvelgelse burde skje etter en «individualisert mistanke basert på rimelige og objektive grunner».[387]

I sin rapport skriver Likestillings- og diskrimineringsombudet at det første alternativet, altså en adgang til å visitere «hvem som helst» innenfor rammene av en visitasjonsbeslutning, skaper størst risiko for krenkelse av retten til privatliv, mens det andre alternativet, et krav til grunner for å visitere den enkelte person, skaper størst risiko for diskriminering. Det vil kanskje stemme dersom man i førstnevnte tilfelle velger ut personer *helt* vilkårlig, for eksempel ved å kontrollere alle, eller velger ut annenhver person, som passerer en kontrollpost. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis være tilfellet i en visitasjonssone, der det ikke vil være mulig å kontrollere alle som passerer gjennom. I slike tilfeller vil politiet uansett måtte foreta skjønnsmessige utvelgelser, og risikoen for diskriminering vil da være større dersom vurderingen overlates til politiets skjønn enn dersom loven stiller krav til utvelgelsesprosessen. Dette bekreftes av den britiske statistikken som er gjengitt i EMDs dom i saken Gillian og Quinton mot Storbritannia, som viste at etniske minoriteter ble visitert uforholdsmessig ofte, til tross for at den britiske lovgivningen ikke stilte noen krav til utvelgelsesprosessen.[388]

Også svenske myndigheter drøftet de to alternative måtene å regulere visitasjonsadgangen i en sikkerhetssone. Som det fremgår av sitatet gjengitt i punkt 5.2.3, avslo de en ordning der politiet fritt kunne velge hvem som skulle visiteres som «tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt», og påpekte at det ville åpne for ineffektive, unødvendige og uforholdsmessige visitasjoner.[389]

Det er grunn til å understreke at de rettssikkerhetsmessige og diskrimineringsrettslige problemene visitasjonssonene gir opphav til vil være betydelige selv om det oppstilles et

[387] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 49–50.
[388] *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.
[389] Prop. 2023/24:84 s. 48–49.

undersøkelseskrav for visitasjon av personer og kjøretøy. Ettersom vilkåret ikke kan være strengt dersom visitasjonsadgangen skal ha praktisk betydning, vil det fortsatt overlate et vidt skjønnsmessig spillerom til den enkelte polititjenesteperson, og risikoen for de skadevirkningene som er beskrevet i kapittel 10 vil fortsatt gjøre seg gjeldende.

11.7.2. Hvilket vilkår bør gjelde?

For at etableringen av en visitasjonssone skal ha noen praktisk betydning, må kravet for utvelgelse av personer og kjøretøy til visitasjon, som nevnt, være mindre strengt enn de som følger av den alminnelige visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7. Som beskrevet i punkt 3.2, innebærer disse kravene at det må påvises objektive omstendigheter som tilsier at det er en rimelig sannsynlighet for henholdsvis ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd.

Dagens bestemmelse i politiloven § 7 a krever, etter mitt syn og slik det er redegjort for i punkt 3.3.3.6, objektive omstendigheter som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at den som visiteres er i besittelse av eller oppbevarer våpen, likevel slik at denne sannsynligheten ikke må være stor. Dette kravet foreslås videreført.

Kravet skiller seg fra det som følger av den alminnelige visitasjonsregelen i politiloven § 7 på to måter: Det viser for det første til et annet og enklere bevistema, nemlig «om personen er i besittelse av våpen, eller om våpen oppbevares i kjøretøyet» heller enn mulige fremtidige ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd. Det krever for det andre enda mindre sannsynlighet for at det oppbevares våpen enn politiloven § 7 krever for at de aktuelle hendelsene vil finne sted.

Jeg har vurdert om formuleringen «objektive omstendigheter som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at personen er i besittelse av eller at det oppbevares våpen» burde tas inn i lovteksten for å presisere og klargjøre innholdet. Det er imidlertid ingen tradisjon for å definere beviskrav i norsk lov, og i og med at kravet i stor grad samsvarer med det som er praktisert i alle fall i Oslo politidistrikt i senere år, bør det ikke være ukjent for politiet. Jeg har derfor ikke lagt opp til dette.

Den foreslåtte formuleringen av undersøkelseskravet er den samme som i politiloven § 17 d, som gir PST adgang til å bruke skjulte tvangsmidler (telefonavlytting, romavlytting mv.) i forebyggende øyemed. Bestemmelsen krever «grunn til å undersøke om noen forbereder» en av flere spesifikt angitte straffbare handlinger. Om dette vilkåret uttalte Justiskomiteen ved vedtakelsen av bestemmelsen at «opplysninger i det konkrete saksforholdet» må gi grunn til å gjennomføre nærmere undersøkelser, og at grunnen må være «forankret i objektive holdepunkter». Kravet i forslaget skal forstås på samme måte.[390]

Visitasjon i en visitasjonssone kan altså, ifølge forslaget, skje når det er *grunn til å undersøke* om personen besitter våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet.

[390] Vurderingen av om kravet er oppfylt blir likevel annerledes, ettersom bevistemaet i politiloven § 17 d er et annet, og mer komplekst.

Kravet vil være oppfylt dersom politiet har et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Kravet til sannsynlighet er ikke strengt. Sannsynlighetsovervekt kreves åpenbart ikke, og det er ikke naturlig å snakke om et krav til «mistanke» slik vi kjenner de straffeprosessuelle mistankekravene i bestemmelsene om tvangsmidler. Det sentrale er at politiet ikke kan basere seg på egne subjektive oppfatninger eller fordommer, men må kunne peke på objektive omstendigheter knyttet til den enkelte person eller det aktuelle kjøretøyet som tilsier en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen.

Etnisitet, religion, kjønn og andre kjennetegn som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven kan ikke alene eller i hovedsak begrunne visitasjon. Henvisning til slike kjennetegn alene som begrunnelse for visitasjon vil være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 6 første ledd.[391] Slike kjennetegn vil bare kunne inngå som ett av flere moment i en sammensatt, saklig begrunnelse.

Vurderingen av om det er grunn til å undersøke om en person besitter eller et kjøretøy oppbevarer våpen må *ta utgangspunkt i den risikoen visitasjonssonen er etablert for å forhindre*. I mange tilfeller vil man med utgangspunkt i denne risikoen kunne skissere *en risikoprofil*, dvs. identifisere kjennetegn som kan tilsi en kobling mellom enkeltpersoner og risikoen. En slik profil kan skisseres i forbindelse med beslutningen om å etablere en visitasjonssone og bidra til at polititjenestepersonene som velger ut enkeltmennesker til visitasjon gjør informerte, saklige og objektivt baserte valg.

Der etablering av visitasjonssonen er basert på etterretningsinformasjon eller hendelser som tilsier bruk av vold i eller mellom kriminelle miljøer, vil en kjent tilknytning til disse miljøene åpenbart være grunn til visitasjon.

Der visitasjonssonen er etablert på bakgrunn av informasjon om en mulig voldshendelse rettet for eksempel mot et arrangement eller en myndighetsperson, vil kunnskap eller mistanke om at en person tidligere har brukt eller truet med vold kunne begrunne visitasjon.

Det er imidlertid ikke noe vilkår om voldshistorikk eller mulig til tilknytning til kriminelle miljø. Også andre objektive holdepunkter kan også gi grunn til å undersøke om en person er i besittelse av våpen.

Det er ikke noe i veien for at tilhørighet til en gruppe vektlegges i vurderingen av om undersøkelseskravet er oppfylt. Er det for eksempel holdepunkter for at medlemmer av en bestemt gruppe utøver vold, vil det være adgang til å visitere en person dersom objektive omstendigheter med en viss sannsynlighet tilsier at personen har tilknytning til denne gruppen. Det må imidlertid gjelde et visst krav om individualisering av undersøkelsesgrunnen, det vil si konkretisering av gruppen, og objektive omstendigheter som knytter den som skal visiteres til den aktuelle gruppen. For eksempel vil man ikke kunne visitere alle menn mellom 16 og 30 år fordi de statistisk

[391] Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).

sett oftere bærer våpen enn resten av befolkningen. Det kan heller ikke være slik at fordi det erfaringsmessig skjer vold på et utested, så kan alle som besøker utestedet visiteres. Det må kreves objektive omstendigheter som tilsier at den som visiteres har tilknytning til den gruppa som erfaringsmessig utøver vold.

Undersøkelseskravet kan gi opphav til spørsmål om hvorvidt politiet kan vektlegge ytre kjennetegn ved vurderingen av om det er grunn til å undersøke om den enkelte bærer våpen, for eksempel klesdrakt, stil og etnisitet. Når det gjelder klesdrakt, vil plagg eller gjenstander som signaliserer tilhørighet til en gruppe som erfaringsmessig bærer våpen, for eksempel jakker med emblemer som knyttes til en voldelig MC-klubb eller en klesdrakt som er representativ for et voldelig supportermiljø, kunne begrunne visitasjon. Mer alminnelige plagg som hettegensere eller boblejakker vil ikke alene kunne begrunne visitasjon, med mindre det er indikasjoner på at vedkommende bruker plagget til å skjule seg eller liknende. Som nevnt ovenfor, vil etnisitet aldri alene eller i hovedsak kunne begrunne visitasjon. Etnisitet vil likevel kunne være del av en begrunnelse for å visitere, for eksempel der visitasjonssonen er begrunnet med voldsrisiko knyttet til kriminelle miljøer der flertallet har en bestemt etnisitet.

Innholdet i undersøkelseskravet er videre drøftet i merknadene til forslaget, se punkt 12.2.

11.7.3. Nødvendighet og forholdsmessighet

Krav om nødvendighet og forholdsmessighet vil gjelde ikke bare for beslutningen om å etablere en visitasjonssone, men også for hver enkelt visitasjon. Dette følger av politiloven § 6, som det er foreslått henvist til i bestemmelsens fjerde ledd.

Nødvendighetsvurderingen må foretas med utgangspunkt i begrunnelsen for etableringen av den aktuelle sonen, og innebærer at en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen ikke alltid vil være nok til å beslutte visitasjon. Det må også fremstå nødvendig å visitere for å oppnå formålet med sonen.

Kravet om *forholdsmessighet* innebærer at bruken av visitasjon må står i forhold til situasjonens alvor, tiltakets formål og omstendighetene for øvrig.[392] Her vil hensynet til den som utsettes for visitasjon veie særlig tungt,[393] men også hensyn til andre som påvirkes av visitasjonen kan trekkes inn.

11.7.4. Særlig om visitasjon av barn

Som det kommer frem i punkt 10.3, er barn og unge under 18 år særlig sårbare og har krav på et sterkt vern mot inngrep fra offentlige myndigheter.

Jeg har vurdert om forslaget burde inneholde et forbud mot å visitere barn og unge under en viss alder i en visitasjonssone. Som redegjort for i punkt 9.2, ser politiet

[392] Se politiloven § 6 andre ledd siste punktum.
[393] Etter politiinstruksen § 3-2 første ledd skal «følgene for den maktanvendelsen rettes mot» tas med i vurderingen.

imidlertid stadig oftere at kriminelle nettverk bruker barn til å utføre kriminalitet på sine vegne. En slik aldersgrense vil dermed både kunne gjøre visitasjonssonene mindre effektive og føre til at kriminelle i større grad bruker barn under den aktuelle aldersgrensen til å bistå seg.

Barns konstitusjonelle og menneskerettslige vern innebærer imidlertid at det skal mer til å for å legitimere visitasjon av barn, og at vurderingen av om en visitasjon er nødvendig og forholdsmessig dermed må være strengere enn når inngrepet foretas overfor voksne. Svensk politi har oppgitt at barn visiteres svært sjelden i Sverige, og dansk politi har som utgangspunkt at barn under 15 år ikke visiteres.

Presiseringen i forslaget av at visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig må legges stor vekt på ved visitasjon av barn. Her må det kunnskapsgrunnlaget vi nå har om barns erfaringer med politiet tas hensyn til, slik dette er redegjort for i punkt 10.3. Der understrekes særlig betydningen av at politiet evner å opptre rolig, trygt og respektfullt og å gi gode forklaringer på det som skjer.[394]

11.7.5. Bruken av tekniske hjelpemidler

Det er ikke foreslått noe krav om at visitasjonen fortrinnsvis skal foretas ved hjelp av teknisk hjelpemiddel. Bruk av teknisk utstyr som metalldetektor eller søkestaver vil likevel gjennomgående være mindre inngripende enn fysisk visitasjon,[395] og det følger av politiloven § 6 at politiet har plikt til ikke å ta i bruk inngripende virkemidler uten at mindre inngripende midler er forsøkt eller må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige.

Politiet har opplyst at de søkestavene som de har tilgjengelige ikke er egnet til å avdekke våpen. Politiet må imidlertid sørge for å holde seg oppdatert på den teknologiske utviklingen på dette området. Dersom det finnes teknologisk utstyr som på effektiv måte bidrar til å gjøre visitasjoner mindre inngripende, kan politiet være forpliktet til å ta i bruk dette.

11.8. Notoritet, begrunnelse og kontroll

I dag følger det av politiloven § 7 a at en beslutning om visitasjon for våpenkontroll skal nedtegnes og begrunnes skriftlig. Det gjelder imidlertid ikke noe krav om begrunnelse for den enkelte visitasjon, og det gjelder heller ikke noe klart krav om at slik visitasjon registreres i politiets systemer. Utredningen tyder på at visitasjoner uten funn etter politiloven § 7 a sjelden registreres.[396]

Forslaget innebærer at både beslutninger om etablering av visitasjonssoner og beslutninger om visitasjon i det enkelte tilfelle skal registreres og begrunnes skriftlig.

---

[394] Se for eksempel Forandringsfabrikken, *«Sint utenpå – vondt inni»* (2020) og Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023).
[395] Se også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?,* Lov og Rett (2022), s. 132.
[396] Se punkt 3.3.4 for mer.

Ettersom beslutninger om visitasjon som regel tas under aktiv polititjeneste, vil begrunnelsen for slike beslutninger kunne være kort.

Behovet for registrering av og notoritet om den enkelte visitasjon har stått sentralt i diskusjonen om en kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller. Jeg har ikke tatt stilling til om det bør innføres en slik ordning på generelt grunnlag. Det synes likevel åpenbart at det er behov for en tydeligere lovregulering av plikten til å registrere også resultatløse visitasjoner i politiets systemer. Uten dokumentasjon på at en visitasjon har skjedd, og hvilket rettslig og faktisk grunnlag den baserte seg på, vil lovligheten av visitasjonen ikke kunne kontrolleres. Uten slik etterprøvbarhet vil det heller ikke være reell klageadgang for dem som rammes.[397]

Behovet for loggføring av visitasjoner ble understreket av informantene i Likestillings- og diskrimineringsombudets intervjuundersøkelse fra 2022.[398] Arbeidsgruppen som fulgte opp evalueringen av kvitteringsordningen har anbefalt en kompetanseheving for å sikre at krav til notoritet og loggføring overholdes.[399] Også sivilsamfunns-organisasjoner har gjentatte ganger gitt uttrykk for dette. Som det ble uttrykt i en underskriftskampanje som i 2020 samlet nærmere 30 000 underskrifter: «[p]olitiet skal ikke lenger få gjøre inngrep i menneskers liv uten at det er oppført i et register».[400]

Det er imidlertid også viktig at registrering skjer uten at det kan få negative konsekvenser for den som visiteres der det ikke gjøres funn. Politiet har i møte beskrevet hvordan alle registrerte visitasjoner i dag kommer opp som «treff» når politiet søker opp et navn i Politiets operative system (PO), og at dette kan få vedkommende til å fremstå «mistenkelig» i situasjoner der man ikke har anledning til å gjennomgå alle treffene. Dette tilsier at visitasjoner ikke bør registreres i PO eller andre systemer der det ikke kan skilles mellom visitasjoner med og uten funn. Visitasjoner som ikke resulterer i funn må registreres i et separat system, eller oppføres som en «nøytral» hendelse, som ikke stiller den visiterte i et negativt lys. Informantene i Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse fra 2022 understreket også behovet for å kommunisere til de som visiteres at loggføringen ikke vil få negative konsekvenser for dem i ettertid.[401]

Registreringen av den enkelte visitasjon bør inneholde opplysninger om tid, sted, type visitasjon (person eller kjøretøy), resultat (funn eller ikke funn), samt muliggjøre identifikasjon av den polititjenestepersonen som tok beslutningen. Registreringen bør

[397] For en illustrasjon av betydningen av manglende notoritet om politikontroller, se Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).
[398] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35.
[399] Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 3.
[400] change.org. (2020). We can't breathe - vi får ikke puste! Arise. Petition · We can't breathe - vi får ikke puste! - Norway · Change.org (sist sjekket 14. januar 2026).
[401] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 43–44.

også inneholde en kort og konkret begrunnelse som viser til de objektive omstendighetene som tilsa at kravet om «grunn til å undersøke» personen eller kjøretøyet var oppfylt.

Krav om begrunnelse er generelt antatt å fremtvinge større grad av refleksjon og grundighet før det tas avgjørelser.[402] Når en begrunnelse må knyttes opp mot lovens vilkår, bidrar begrunnelseskravet til å sikre at avgjørelsen ligger innenfor lovens rammer, og at den bygger på saklige og relevante hensyn. En begrunnelsesplikt kan dermed virke disiplinerende og motvirke maktmisbruk.

En begrunnelse kan også bidra til å forklare og legitimere det inngrepet både visitasjonssoner og enkeltstående visitasjoner utgjør overfor de som rammes. Som påpekt i punkt 11.6 ovenfor er tydelig kommunikasjon av bakgrunnen for og formålet med en visitasjonssone avgjørende for den trygghetsskapende effekten sonene er ment å ha. Når det gjelder de enkelte visitasjonene, tilsier et samstemt kunnskapsgrunnlag at manglende, intetsigende eller svake begrunnelser bidrar til usikkerhet og svekket tillit til politiet hos de som visiteres.[403] En plikt til å begrunne visitasjoner kan gjøre at visitasjonene oppleves som forklarbare og rasjonelle, og dermed redusere risikoen for at de oppfattes som diskriminerende.

En begrunnelsesplikt er også en forutsetning for etterprøvbarhet og kontroll. Uten begrunnelse er det vanskelig å vite om vedtaket bygger på riktig faktum, korrekt rettsanvendelse og forsvarlig skjønnsutøvelse. Begrunnelsesplikt er derfor en forutsetning for reell klageadgang og overprøving. Når begrunnelser synliggjør hvilke hensyn som er vektlagt, blir det også lettere å kontrollere om like tilfeller behandles likt. En begrunnelsesplikt kan dessuten være i politiets interesse ved at det blir enklere å forklare den enkelte visitasjon i ettertid og imøtegå eventuelle anklager om diskriminering eller maktmisbruk.

Evalueringen av pilotprosjektet med en kvitteringsordning viser at de fleste politiansatte ønsker å ha en forklarende tilnærming til politikontroller og mener det å forklare årsaken til kontrollen er viktig, men at det kan vanskelig å gjennomføre eller nå gjennom med i praksis.[404] Politiet har også i møte vært inne på at det i mange situasjoner vil være vanskelig å få dokumentert en begrunnelse for visitasjon.

I den svenske reguleringen av sikkerhetssoner er det imidlertid krav om at alle visitasjoner skal protokolleres, sammen med en kort antegning av begrunnelsen for inngrepet, for eksempel at en person oppførte seg på en bestemt måte eller at en person

[402] For mer om hvordan begrunnelse sikrer en reell og samvittighetsfull prøving av rettsgrunnlaget, se Pedersen, *Begrunnelse av rettsavgjørelser* (2016), særlig s. 47–53 og 102–111.
[403] Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35 og Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023) (sist sjekket 14. januar 2026).
[404] Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 41.

tilsvarte en risikoprofil. Den svenske regjeringen uttalte følgende i forbindelse med lovforslaget:

> Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian att de angelägna kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett sådant generellt dokumentationskrav väger klart tyngre än den ökade administrativa börda för Polismyndigheten som ett generellt krav skulle innebära.

Ifølge svensk politi, har protokollerings- og begrunnelsesplikten ikke vært problematisert etter at lovgivningen om sikkerhetssoner trådte i kraft. Dette kan, ifølge svensk politi, ha sammenheng med at visitasjoner nå kan protokollføres relativt enkelt, i en egen app.

En app for registrering av visitasjoner er nå også under utprøving i norsk politi. Appen skal, ifølge politiet, kunne brukes til både å søke opp informasjon om enkeltpersoner og kjøretøy, og å registrere visitasjoner og andre politikontroller. I forbindelse med registrering skal det blant annet føres inn rettslig grunnlag for visitasjonen, og det vil også være mulig å tilpasse systemet slik at man kan skrive inn en kortfattet begrunnelse. Dersom det skulle innføres en plikt til å registrere kontrollerte personers etnisitet, vil dette også kunne gjøres.[405] Appen vil kunne generere statistikk over de registrerte visitasjonene.

Dersom denne appen introduseres i hele politiet, vil det bidra til at registrering og begrunnelse av visitasjoner vil kunne gjøres uten å skape større praktiske problemer i polititjenesten. Registrering og begrunnelse er imidlertid så vesentlige rettsikkerhetsgarantier at en lovfestet plikt til dette bør innføres uavhengig av om og eventuelt når appen blir tilgjengelig.

Ettersom utredningens mandat er begrenset til å gjelde reguleringen av visitasjonssoner og visitasjon for våpenkontroll, har jeg foreslått å presisere plikten til dokumentasjon og begrunnelse i politiloven § 7 a. Departementet bør imidlertid vurdere å innføre en tilsvarende plikt for alle visitasjoner etter politiloven.

I dag kan publikum klage over beslutninger og handlinger hjemlet i politiloven gjennom det sentrale klageregelverket for politiet.[406] Regelverket innebærer at henvendelser om kritikkverdige forhold skal behandles av politimesteren i det enkelte distriktet, og at avgjørelsen i klagesaken kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering. Gjelder henvendelsen politimesteren, behandles og avgjøres saken av Politidirektoratet.[407]

Forslaget innebærer at beslutninger om etablering av visitasjonssoner skal kunne påklages direkte til Politidirektoratet. Det er viktig å sikre at visitasjonssonene har trygg forankring i regelverket og at reglene praktiseres likt over hele landet. Der beslutningen

[405] Se punkt 10.5.3.4 om behovet for en utredning av dette.
[406] Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet i medhold av politiloven § 29.
[407] Instruksen § 4 første ledd.

er tatt av politimesteren, følger det allerede av instruksen § 4 første ledd siste punktum at klagen skal behandles av direktoratet. Behovet for presisering gjelder dermed primært beslutninger tatt av visepolitimesteren eller politimesterens stedfortreder. Formuleringen er imidlertid generell, noe som også er viktig av pedagogiske hensyn. Flere undersøkelser har vist at få av de som visiteres av politiet klager over visitasjonene. Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at det iverksettes tiltak for å senke terskelen for å sende inn klager.[408]

Det følger av instruksen § 6 første ledd siste punktum at klage over direktoratets avgjørelse forelegges Justis- og beredskapsdepartementet for ny vurdering. For øvrig vil de alminnelige reglene for klagebehandling gjelde.

Utover klageordningen, kan beslutninger om etablering av visitasjonssoner og om visitasjon innenfor sonene forfølges på ulike måter. De ulike mulighetene for klage og overprøving som eksisterer i dag, og fortsatt vil gjelde, er redegjort for i punkt 3.3.5. Det gjelder muligheten til å anmelde straffbare handlinger begått i polititjenesten til Spesialenheten for politisaker, klage til Sivilombudet og til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Etter omstendighetene vil man også kunne anlegge søksmål ved domstolene.

Flere har foreslått etablering av egne kontrollordninger for politiets personkontroller. Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at Politidirektoratet utvikler en standard kontrollmekanisme som er egnet til å avdekke og forhindre diskriminerende praksis der politiet bruker maktmidler.[409] Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering (OMOD), Minotenk og Juristforbundet har tatt til orde for opprettelsen av et uavhengig tilsynsorgan med mandat til å undersøke relevant tematikk og komme med anbefalinger om tiltak.[410]

Jeg har ikke utredet behovet for flere uavhengige klage- eller tilsynsordninger. Dersom det skal etableres en slik ordning, bør det gjelde politiets kontroller generelt, og ikke bare ordningen med visitasjonssoner. Dette faller utenfor utredningens mandat. Muligheten for uavhengig kontroll og tilsyn er imidlertid av betydning for vurderingen av om en ordning med visitasjonssoner er i strid med EMK eller ikke.[411] Dersom det åpnes for etablering av visitasjonssoner i større grad eller på mindre strenge vilkår enn det som er foreslått her, vil styrking av mulighetene for tilsyn og kontroll være en måte å sørge for at ordningen likevel er i tråd med menneskerettighetene.

[408] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 44.
[409] Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 43–44.
[410] Oslo Politidistrikt, OMOD, Minotenk og Juristforbundet, *Politikontroller i et diskrimineringsperspektiv* (2023), s. 48.
[411] Se særlig punkt 8.3.

12. Lovforslag og merknader

12.1. Lovforslag

§ 7 a. ***Våpenvisitasjonssoner***

Politiet kan etablere visitasjonssoner på offentlig sted når det antas å være nødvendig for å forebygge straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet, og som utføres ved bruk av våpen.

Visitasjonssoner kan bare etableres:

a. i situasjoner eller på steder hvor slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted, eller

b. i situasjoner eller på steder hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger.

En visitasjonssone skal gjelde et nærmere angitt område, som ikke kan være større enn nødvendig. Visitasjonssonen skal gjelde i et bestemt tidsrom, som ikke kan være lenger enn nødvendig, og ikke lenger enn to uker. Sonen kan forlenges med inntil to uker av gangen, men skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

I en visitasjonssone kan politiet visitere personer eller kjøretøy for å søke etter våpen. Visitasjon kan bare skje når det er grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om det oppbevares våpen i kjøretøyet. Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig, og innenfor de rammer som følger av politiloven § 6. Beslutning om visitasjon skal nedtegnes og begrunnes skriftlig.

Med våpen menes i denne paragrafen gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, kniv eller lignende skarpt redskap som det er forbudt å bære på offentlig sted, jf. straffeloven § 189, og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7.

En beslutning om visitasjonssone tas av politimesteren eller visepolitimesteren. I politimesterens fravær kan hans eller hennes faste stedfortreder ta beslutningen. Beslutningen gjelder umiddelbart, med mindre annet er bestemt.

En beslutning om visitasjonssone skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før beslutningen begynner å gjelde.

Har visitasjonssonen en varighet på mer enn 8 timer, skal politiet umiddelbart underrette offentligheten om sonen. Har visitasjonssonen kortere varighet, kan underretning unnlates.

En beslutning om visitasjonssone kan påklages til Politidirektoratet.

12.2. Merknader

Forslaget gir politiet adgang til å etablere våpenvisitasjonssoner. Bestemmelsen er ment å erstatte dagens bestemmelse om visitasjon for våpenkontroll i politiloven § 7 a. Forslaget viderefører og presiserer kjernen i dagens bestemmelse, men åpner for å tillate visitasjoner i større områder og lengre perioder, samtidig som forslaget oppstiller klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

En *visitasjonssone* er et bestemt geografisk område der politiet kan visitere personer eller kjøretøy når det er grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet. Dette undersøkelseskravet er mindre strengt enn de kravene som gjelder for visitasjon etter den alminnelige regelen om visitasjon i politiloven § 7, og politiloven § 7 a supplerer dermed visitasjonsadgangen etter den alminnelige regelen. Visitasjonssoner er ment å være et ekstraordinært forebyggende virkemiddel der politiet står overfor en dokumentert risiko for våpenrelaterte voldshandlinger.

Første ledd

En visitasjonssone kan bare etableres dersom det antas å være nødvendig *for å forebygge straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet*, og som utføres ved bruk av våpen. Formuleringen av hvilke straffbare handlinger sonen må ha som formål å forebygge er den samme som i den gjeldende bestemmelsen og skal forstås på samme måte. Dette kan for eksempel dreie seg om voldshandlinger, trusler, frihetsberøvelse og ran.[412] Det er foreslått presisert at sonen må være nødvendig for å hindre at slike krenkelser skjer ved bruk av våpen, og ikke på andre måter. Dette gjelder også i dag, men fremgår ikke av den nåværende ordlyden. Videre innebærer formuleringen at formålet må være forebygging, noe som blant annet innebærer at visitasjonssoner ikke kan etableres for finne våpen som er brukt til å begå en straffbar handling som allerede er avsluttet, med mindre det er frykt for at våpenet brukes på nytt.

Forslaget innebærer ikke bare at etableringen av en visitasjonssone må ha som formål å hindre slike straffbare handlinger, men også at etableringen av en slik sone må *antas å være nødvendig* for å oppnå dette. Et slikt krav følger allerede implisitt av prinsippene i politiloven § 6, men er foreslått tydeliggjort i bestemmelsen. Nødvendighetskravet innebærer at etablering av visitasjonssonen må antas å være egnet til å hindre den eller de aktuelle straffbare handlingene, og at dette ikke kan oppnås på andre, mindre inngripende måter. Ettersom det dreier seg om mulige, fremtidige straffbare handlinger, kreves det imidlertid ikke høy grad av sikkerhet for at tiltaket vil være nødvendig, det er nok med en viss grad av sannsynlighet («antas») for at visitasjonssonen vil bidra til å forhindre de aktuelle straffbare handlingene.

[412] Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

Andre ledd

For å etablere en visitasjonssone kreves det videre at ett av to alternative steds- eller situasjonskrav er oppfylt.

Det første alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *erfaringsbasert risiko* for at våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. Slike soner kan etableres «i situasjoner eller på steder hvor straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet erfaringsmessig finner sted». Formuleringen er den samme som i den nåværende bestemmelsen, og skal forstås på samme måte. Alternativet åpner for etablering av visitasjonssoner på steder og i situasjoner der mer generelle erfaringer tilsier at det er en forhøyet risiko for våpenrelaterte voldshandlinger. En slik erfaringsbasert risiko kan identifiseres ved hjelp av statistikk, trusselvurderinger, etterretningsanalyser eller annet dokumentert erfaringsgrunnlag som tilsier at relevante våpenrelaterte handlinger kan komme til å bli begått. Risikoen kan enten knytte seg til et sted, for eksempel et bestemt voldsutsatt område, en sentrumskjerne, en park, et utested eller et klubbhus. Risikoen kan også knytte seg til en situasjon, for eksempel arrangementer som festivaler, fotballkamper eller politiske markeringer. I slike tilfeller må risikoen likevel avgrenses til et bestemt geografisk område der den kan komme til å realisere seg.

En erfaringsbasert risiko kan være relativt generell, og behøver ikke bygge på konkrete etterretningsopplysninger om det aktuelle stedet eller den aktuelle situasjonen, slik som etter det andre alternativet. Opplysningene må likevel tilsi at det er en konkret risiko for voldshandlinger. Det at en stor menneskemengde skal samles på ett sted utgjør ikke i seg selv en tilstrekkelig konkret risiko, det må være erfaringer som tilsier at det vil begås relevante straffbare handlinger i forbindelse med ansamlinger på det aktuelle stedet eller i den aktuelle situasjonen.

Det andre alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *etterretningsbasert risiko* for at våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. Også formuleringen av dette alternativet er den samme som i den nåværende bestemmelsen og skal forstås på samme måte. Som ved det første alternativet, skal man ta utgangspunkt i en identifisert risiko for liv, helse- eller frihetskrenkelser, men heller enn å være basert på generelle erfaringer, må risikoen basere seg på konkrete opplysninger som gir «grunn til å anta» at noen har påbegynt planlegging av relevante straffbare handlinger. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger vil finne sted innenfor et visst område og tidsrom. Man kan imidlertid basere seg på informasjon fra ulike deler av politiets virksomhet, det behøver ikke dreie seg om etterretningsinformasjon i snever forstand. Også tips fra publikum, informasjon fra etterforskingen av andre saker eller fra andre offentlige myndigheter kan danne grunnlag for etablering av en visitasjonssone etter dette alternativet.

Formuleringen «grunn til å anta» krever at det basert på objektive holdepunkter er rimelig grunn til å tro at noen i nær framtid planlegger eller forbereder å begå handlinger av den aktuelle typen.[413] Kravet er dermed noe strengere enn kravet om «grunn til å undersøke» som gjelder for den enkelte visitasjon.

Tredje ledd

En visitasjonssone skal gjelde *et bestemt område*. Området må identifiseres med utgangspunkt i den risikoen som begrunner sonen og skal begrenses til *det som er nødvendig* for å hindre den eller de straffbare handlingene risikoen gjelder. Hvis risikoen er knyttet til et arrangement, vil sonen kunne omfatte det området der deltakerne på arrangementet vil samles og oppholde seg. Det behøver ikke bare være der selve arrangementet finner sted, men kan også være tilgrensende områder, for eksempel rundt inngangene eller der deltakerne samles før arrangementet. Der risikoen er knyttet til et mulig voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger som er vanskelig å lokalisere, vil sonen kunne omfatte større områder, for eksempel der gjengene hører hjemme eller normalt ferdes. Det vil også kunne innføres to soner parallelt, for eksempel dersom én og samme risiko kan realisere seg på to ulike steder, eller dersom det er risiko for flere straffbare handlinger.

Det gjelder ingen absolutt øvre grense for hvor stor en visitasjonssone kan være, så sant sonen knytter seg til et område der en tilstrekkelig konkret risiko gjør seg gjeldende, den anses nødvendig for å forhindre den aktuelle risikoen i å realisere seg og den vurderes som forholdsmessig etter det generelle forholdsmessighetsprinsippet i politiloven § 6 andre ledd andre punktum.

Visitasjonssonen skal også gjelde i *et bestemt tidsrom*. På samme måte som området, må tidsrommet fastsettes med utgangspunkt i den risikoen som begrunner sonen. Hvis risikoen knytter seg til et arrangement, vil det være naturlig at sonen gjelder fra det tidspunktet deltakerne forventes å ankomme. Hvis risikoen gjelder et voldelig oppgjør mellom gjenger, vil sonen kunne gjelde fra det tidspunktet den relevante informasjonen tilflyter politiet og så lenge risikoen antas å være til stede. En visitasjonssone kan ikke gjelde lengre enn det som er nødvendig for å hindre de straffbare handlingene som begrunnet etableringen, og ikke lenger enn to uker. Dersom vilkårene for etablering av sonen fortsatt er oppfylt etter to uker, kan sonen forlenges ved ny beslutning, så sant det anses forholdsmessig. Kravet til forholdsmessighet vil imidlertid bli strengere jo lenger sonen har vart. Sonen skal oppheves umiddelbart dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

Forholdsmessighetskravet i politiloven § 6 andre ledd andre punktum vil gjelde både beslutningen om etablering av en visitasjonssone, og vurderingen av sonens geografiske og tidsmessige omfang. I forholdsmessighetsvurderingen må det tas hensyn til hvor alvorlige handlinger risikoen gjelder, hvor sannsynlig det er at risikoen realiserer seg og

[413] Myhrer i *Juridika,* politiloven § 7 a note 5.

hvor mange som vil bli skadelidende på den ene siden, og hvor stor sonen er, hvor mange som vil omfattes av sonen og hvilke konsekvenser det vil få for de som rammes på den andre. Det må som et utgangspunkt legges til grunn at soner som omfatter områder der mennesker bor vil være mer inngripende enn områder som først og fremst preges av butikker, arbeidsplasser mv. Det må også tas hensyn til om det er særskilte institusjoner eller virksomheter i sonen, som for eksempel skoler, barnehager, tros- og livssynslokaler e.l. Hensynet til barnets beste må alltid vurderes når en visitasjonssone skal etableres, og det bør utvises stor forsiktighet ved etableringen av soner som vil ramme mange barn.

Fjerde ledd

Innenfor en visitasjonssone kan politiet visitere *personer og kjøretøy*. Med visitasjon av person menes, som etter den nåværende bestemmelsen, ytre besiktigelse av personens kropp, og undersøkelse av klær og medbrakt bagasje. Politiet *kan* pålegge personen å kle av seg, men i slike tilfeller tilsier prinsippene i politiloven § 6 at det utvises forsiktighet. Undersøkelser av kroppens hulrom anses som «kroppslig undersøkelse» etter straffeprosessloven § 157 og faller klart utenfor. Som «kjøretøy» regnes, som etter den nåværende bestemmelsen, enhver innretning som er ment å kjøre på bakken uten skinner, altså for eksempel motorkjøretøy og sykler. Visitasjon av kjøretøy kan omfatte hele kjøretøyet, ikke bare området rundt føreren. Politiet kan for eksempel undersøke både bagasjerommet og under setene.

Visitasjonssoner kan bare etableres på *offentlig sted*. Selv om en sone angis å gjelde et område som sådan, for eksempel en bydel, vil sonen ikke omfatte private områder eller private hjem. Som «offentlig sted» regnes – som etter den nåværende bestemmelsen – steder «bestemt for alminnelig ferdsel» eller «der allmennheten ferdes», se straffeloven § 10. Det vil si fysiske steder der mennesker kan ferdes, og som enten har som formål at alle som ønsker skal kunne ferdes der eller der allmennheten (i motsetning til en lukket krets av personer) faktisk ferdes. Det er ikke avgjørende om stedet er offentlig eller privat eid, dersom det er ment for allmennheten eller dersom allmennheten i praksis ferdes der.[414] Visitasjoner kan dermed skje på gater, veier og stier, i parker, på torg og plasser, bruer, brygger, kaier, strender eller anleggsplasser, så lenge disse er ment for allmennheten eller i praksis alminnelig beferdet. De kan også gjennomføres i garasjeanlegg og på private parkeringsplasser som er tilgjengelige for allmennheten, og innendørs som for eksempel på utesteder, i konsertlokaler, på kjøpesentre og på kollektivtransport.

Visitasjon kan skje når det er *grunn til å undersøke* om personen besitter våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet. Kravet vil være oppfylt dersom politiet har et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Kravet til sannsynlighet er ikke strengt. For at bestemmelsen skal ha noen selvstendig betydning, må det være mindre strengt enn kravene som følger av den alminnelige visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7.

[414] Se for eksempel Rt-1993-1249.

Sannsynlighetsovervekt kreves åpenbart ikke, og det er ikke naturlig å snakke om et krav til «mistanke» slik vi kjenner de straffeprosessuelle mistankekravene i bestemmelsene om tvangsmidler. Det sentrale er at politiet ikke kan basere seg på egne subjektive oppfatninger eller fordommer, men må kunne peke på objektive omstendigheter knyttet til den enkelte person eller det aktuelle kjøretøyet som tilsier en økt sannsynlighet for at det oppbevares våpen.

Vurderingen av om det er grunn til å undersøke om personen besitter våpen eller det oppbevares våpen i kjøretøyet må *ta utgangspunkt i den risikoen som ligger til grunn for visitasjonssonen*. I mange tilfeller vil man på bakgrunn av den informasjonen sonen bygger på, kunne skissere en risikoprofil, dvs. identifisere kjennetegn som kan tilsi en kobling mellom enkeltpersoner og risikoen. Såkalte «mistankeprofiler» utarbeides også i forbindelse med kontroller etter utlendingsloven, og skal i slike tilfelle være bygget på «innhentet kvalitetssikret informasjon, og/eller tidligere saker/erfaring».[415] En slik profil kan skisseres i forbindelse med beslutningen om å etablere en visitasjonssone og bidra til at polititjenestepersonene som velger ut enkeltmennesker til visitasjon gjør informerte, saklige og objektivt baserte valg.

Der etablering av visitasjonssonen er basert på etterretningsinformasjon eller hendelser som tilsier bruk av vold i eller mellom kriminelle miljøer, vil en kjent tilknytning til disse miljøene åpenbart være grunn til visitasjon.

Der visitasjonssonen er etablert på bakgrunn av informasjon om en mulig voldshendelse rettet for eksempel mot et arrangement eller en myndighetsperson, vil kunnskap eller mistanke om at en person tidligere har brukt eller truet med vold kunne begrunne visitasjon.

Det er imidlertid ikke noe vilkår om voldshistorikk eller mulig til tilknytning til kriminelle miljø. Også andre objektive holdepunkter kan også gi grunn til å undersøke om en person er i besittelse av våpen.

Det er ikke noe i veien for at tilhørighet til en gruppe vektlegges i vurderingen av om undersøkelseskravet er oppfylt. Er det for eksempel holdepunkter for at medlemmer av en bestemt gruppe utøver vold, vil det være adgang til å visitere en person dersom objektive omstendigheter med en viss sannsynlighet tilsier at personen har tilknytning til denne gruppen. Det må imidlertid gjelde et visst krav om individualisering av undersøkelsesgrunnen, det vil si konkretisering av gruppen, og objektive omstendigheter som knytter den som skal visiteres til den aktuelle gruppen. For eksempel vil man ikke kunne visitere alle menn mellom 16 og 30 år fordi de statistisk sett oftere bærer våpen enn resten av befolkningen. Det kan heller ikke være slik at fordi det erfaringsmessig skjer vold på et utested, så kan alle som besøker utestedet visiteres. Det må kreves objektive omstendigheter som tilsier at den som visiteres har tilknytning til den gruppa som erfaringsmessig utøver vold. Er det for eksempel holdepunkter for at

[415] Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-11 punkt 4 nr. 5.

medlemmer av en bestemt gruppe bærer våpen, vil det være adgang til å visitere alle med tilknytning til denne gruppen innenfor rammene av den generelle visitasjonsbeslutningen.

Undersøkelseskravet kan gi opphav til spørsmål om hvorvidt politiet kan vektlegge ytre kjennetegn ved vurderingen av om det er grunn til å undersøke om den enkelte bærer våpen, for eksempel klesdrakt, stil og etnisitet.

Når det gjelder klesdrakt, vil plagg eller gjenstander som signaliserer tilhørighet til en gruppe som erfaringsmessig bærer våpen, for eksempel jakker med emblemer som knyttes til en voldelig MC-klubb eller en klesdrakt som er representativ for et voldelig supportermiljø, kunne begrunne visitasjon. Mer alminnelige klær som hettegensere eller boblejakker kan ikke i seg selv være grunn til visitasjon. Dersom det er tegn på at noen bruker klær for å skjule egen identitet eller unnslippe politiets oppmerksomhet, vil dette kunne gi grunn til å undersøke. I slike situasjoner er det viktig å være oppmerksom på at et ønske om å unnslippe politiets oppmerksomhet også kan ha naturlige forklaringer, som dårlige erfaringer med politiet fra tidligere.

Etnisitet kan etter omstendighetene være del av en begrunnelse for å visitere, for eksempel der begrunnelsen for visitasjonen knytter seg til kriminelle miljøer der flertallet har en bestemt etnisitet, men må alltid kombineres med andre omstendigheter som tilsier at den enkelte bærer våpen. Dette er i samsvar med reguleringen av visitasjon etter utlendingsloven.[416] Henvisning til etnisitet alene som begrunnelse for visitasjon vil være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 6 første ledd.[417]

Formålet med visitasjonen må, som i dag, være å undersøke om en person er i besittelse av våpen. Formålet kan altså ikke være å avdekke andre ulovlige gjenstander, varer eller stoffer. I forslaget er det, som i dag, presisert at det med våpen menes gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, kniv eller liknende skarpe redskaper som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7. Dermed omfattes også balltrær, jernstenger, kjettinger, eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å gjennomføre relevante straffbare handlinger.

Ifølge forslaget, skal visitasjonen gjennomføres *så hensynsfullt og skånsomt som mulig*, og den skal skje innenfor de rammene som følger av politiloven § 6. Dette innebærer bl.a. at politiet så langt som mulig skal unngå offentlig eksponering av den som visiteres, særlig dersom vedkommende må kle av seg. Det skal også tas hensyn om den som visiteres oppholder seg sammen med andre på visitasjonstidspunktet. Politiet bør for eksempel ikke dele informasjon om den som visiteres med andre tilstedeværende.

[416] Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-11 punkt 4 nr. 5.
[417] Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).

Henvisningen til politiloven § 6 innebærer at *kravene om nødvendighet og forholdsmessighet* gjelder også for den enkelte visitasjonsbeslutning. Nødvendighetsvurderingen må foretas med utgangspunkt i begrunnelsen for etableringen av den aktuelle sonen, og innebærer at en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen ikke alltid vil være nok til å beslutte visitasjon. Det må også fremstå nødvendig å visitere for å oppnå formålet med sonen. Kravet om forholdsmessighet innebærer at bruken av visitasjon må står i forhold til situasjonens alvor, tiltakets formål og omstendighetene for øvrig. Her vil hensynet til den som utsettes for visitasjon veie særlig tungt, men også hensyn til andre som påvirkes av visitasjonen kan trekkes inn. Det gjelder ingen aldersgrense for visitasjon, men forholdsmessighetskravet innebærer at terskelen for visitasjon av barn vil være høy.

Forslaget innebærer at det oppstilles en *registrerings- og begrunnelsesplikt* for alle visitasjoner. Det er i dag uklart om det gjelder noen plikt til loggføring av visitasjoner der det ikke gjøres funn, og det er et åpenbart behov for at alle visitasjoner registreres. Dette er blant annet avgjørende for muligheten til å klage over visitasjonen, og å holde oversikt over politiets visitasjonspraksis.

I dag skjer registrering i politiets operative system (PO), men det vil trolig komme en egen app for slike registreringer i løpet av kort tid. Et slikt system bør sikre at registrering ikke gjøres på en måte som kan få negative konsekvenser for den som visiteres uten at det gjøres funn.

Registreringen av den enkelte visitasjon bør inneholde opplysninger om tid, sted, type visitasjon (person eller kjøretøy), resultat (funn eller ikke funn), samt muliggjøre identifikasjon av den polititjenestepersonen som tok beslutningen. Registreringen bør også inneholde en kort og konkret begrunnelse som viser til de objektive omstendighetene som tilsa at kravet om «grunn til å undersøke» personen eller kjøretøyet var oppfylt. Begrunnelsen kan vise kort til hvordan den visiterte samsvarte med en utarbeidet risikoprofil, måtte antas å tilhøre et bestemt kriminelt nettverk eller hadde en atferd som vekket mistanke. Kravet til begrunnelsens omfang kan ikke være strengt hvis politiet skal klare å oppfylle det selv i krevende operative situasjoner. Det er tilstrekkelig om begrunnelsen loggføres på et senere tidspunkt, dersom situasjonen krever det. Dersom politiet ikke på forhånd kan begrunne en visitasjon med henvisning til objektive omstendigheter som tilsier en viss mulighet for av vedkommende oppbevarer våpen, skal visitasjonen ikke foretas.

Sjette ledd

Beslutninger om visitasjonssone treffes av politimesteren eller visepolitimesteren. I politimesterens fravær kan beslutning også treffes av hans eller hennes faste stedfortreder. Et høyt beslutningsnivå er ment å sikre helhetlige avveininger av nødvendighet, proporsjonalitet og kommunikasjonsmessige hensyn. Det vil også kunne sikre helhetlige vurderinger av ressurssituasjon og bidra til at det tilføres tilstrekkelig ressurser til at sonen får den ønskede virkningen. Adgangen til å delegere

beslutningskompetansen til politimesterens faste stedfortreder er ment å ivareta operative hensyn i hastetilfeller.

En beslutning om etablering av en visitasjonssone gjelder umiddelbart, med mindre annet er bestemt. Tidspunkt for ikrafttredelse kan dermed tilpasses den enkelte situasjon.

Syvende ledd

Beslutninger om visitasjonssone skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før beslutningen begynner å gjelde. Begrunnelsen må være av en art og et omfang som gjør det mulig å kontrollere at vilkårene for etablering av sonen er oppfylt. Det må fremgå hvorfor politiet mener etablering av en sone må antas å være nødvendig for å forebygge relevante straffbare handlinger, samt hvilket av de alternative steds- eller situasjonskravene som er oppfylt og hvorfor. Området som visitasjonssonen skal omfatte må identifiseres, gjerne ved hjelp av et kartutsnitt, og varigheten må fremgå.

Åttende ledd

Har visitasjonssonen en varighet på mer enn 8 timer, skal politiet umiddelbart underrette offentligheten om sonen. I slike tilfeller vil formålet med sonen normalt være å motvirke at personer tar med seg våpen inn i sonen, og å virke forebyggende og dempende på eksisterende eller mulige konflikter som kan oppstå og betryggende for lokalsamfunnet. Dette formålet forutsetter at beslutningen om sonen kommuniseres til befolkningen på en tydelig måte. Slik underretning bør skje på ulike måter, for eksempel ved publisering på politiets nettsider og i sosiale medier, i samarbeid med kommuner eller bydeler og i (lokal)pressen.

Har visitasjonssonen kortere varighet, kan underretning unnlates. Behovet for slike soner kan oppstå plutselig, og formålet kan være ikke bare å hindre personer i å ta med seg våpen inn i bestemte områder, men også å få kontroll på eventuelle våpen og redusere antallet våpen som er i omløp. I slike tilfeller vil underretning kunne motvirke formålet, og bør dermed kunne unnlates.

Niende ledd

En beslutning om visitasjonssone kan påklages til Politidirektoratet. Der beslutningen er tatt av politimesteren, følger det allerede av Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten § 4 første ledd siste punktum at klagen skal behandles av direktoratet. Behovet for presisering gjelder dermed primært beslutninger tatt av visepolitimesteren eller politimesterens stedfortreder. Det følger av instruksen § 6 første ledd siste punktum at klage over direktoratets avgjørelse forelegges Justis- og beredskapsdepartementet for ny vurdering. For øvrig vil de alminnelige reglene for klagebehandling gjelde.

Partssammensatt utvalgs vedtak 14.04.2026:

Partssammensatt utvalgs uttalelse:

1. Anerkjennelse gis til ansatte med hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen.
   Dette i form av gavekort på hhv kr 6000 for 25 år, og kr 8000 for 40 års tjeneste.
2. Det avholdes en enkel markering på arbeidsplassen.
3. Ansatte som nådde hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i årene uten anerkjennelsespraksis skal etterkompenseres og innlemmes i denne ordningen.
4. Partssammensatt utvalg ber bystyret å finne inndekning for merforbruk for 2026 ved å nedjustere netto driftsresultat med den aktuelle summen.

Partssammensatt utvalgs behandling:

HR-sjef Erik Eriksen orienterte.

Kari Agerup (Ap) fremmet på vegne av Ap, H, Frp, R og V følgende alternative forslag til vedtak:

1. Anerkjennelse gis til ansatte med hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen.
   Dette i form av gavekort på hhv kr 6000 for 25 år, og kr 8000 for 40 års tjeneste.
2. Det avholdes en enkel markering på arbeidsplassen.
3. Ansatte som nådde hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i årene uten anerkjennelsespraksis skal etterkompenseres og innlemmes i denne ordningen.
4. Partssammensatt utvalg ber bystyret å finne inndekning for merforbruk for 2026 ved å nedjustere netto driftsresultat med den aktuelle summen.

Votering:
Forslag fremmet av Kari Agerup (Ap) ble enstemmig vedtatt mot kommunediretørens innstilling.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

1.Anerkjennelse gis til ansatte med hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen. Dette i form av gavekort på hhv kr 6000 for 25 år, og kr 8000 for 40 års tjeneste.

2.Det avholdes en enkel markering på arbeidsplassen.

3.Ansatte som nådde hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i årene uten

anerkjennelsespraksis skal etterkompenseres og innlemmes i denne ordningen.

4. Inndekning for merforbruk for 2026 tas fra fritt Disposisjonsfond

Formannskapets behandling:

Notat i saken ble sendt formannskapets medlemmer i e-post 17.04.2026

Kommunedirektørens innstilling:
Det etableres en ordning for anerkjennelse av ansatte der de bevilgede 1 million kroner brukes som følger:
a. Ansatte med 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen får en erkjentlighetsgave i form av et gavekort på 8 000 kroner.
b. Ansatte som oppnådde 40 års sammenhengende tjenesten, men som ikke har fått erkjentlighetsgave overrekt i perioden hvor erkjentlighetsgaver ble avviklet fra 2023 og frem til 2026, får dette overlevert i 2026.
c. 400 000 kroner settes av til en stipendordning for ansatte eller grupper av ansatte for støtte til utdanning og utvikling.
d. 300 000 kroner settes av til felles læringstiltak for alle ansatte. Beløpet justeres opp eller ned i forhold til kostnaden for utbetaling av erkjentlighetsgaver til ansatte med oppnådd 40 års sammenhengende tjeneste, for å overholde den totale rammen på 1 million kroner.
e. Felles læringstiltak og i vurderingen av søknader om støtte til utdanning og utvikling skal drøftes med tillitsvalgtes slik at deres innspill tas med i vurderingen av hvordan midlene skal disponeres.

Følgende fellesforslag ble fremme fra H, FrP, V, Ap, SV, MDG og Pp:

1.Anerkjennelse gis til ansatte med hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen. Dette i form av gavekort på hhv kr 6000 for 25 år, og kr 8000 for 40 års tjeneste.

2.Det avholdes en enkel markering på arbeidsplassen.

3.Ansatte som nådde hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i årene uten

anerkjennelsespraksis skal etterkompenseres og innlemmes i denne ordningen.

4. Inndekning for merforbruk for 2026 tas fra fritt Disposisjonsfond.

Votering:

Fellesforslaget ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/15325
Dokumentnr.: 10
Løpenr.: 99389/2026
Klassering: 455

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	14.04.2026	4/26
Formannskapet	23.04.2026	33/26
Bystyret	30.04.2026	55/26

Anerkjennelsespraksis for ansatte

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Det etableres en ordning for anerkjennelse av ansatte der de bevilgede 1 million kroner brukes som følger:
   a. Ansatte med 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen får en erkjentlighetsgave i form av et gavekort på 8 000 kroner.
   b. Ansatte som oppnådde 40 års sammenhengende tjenesten, men som ikke har fått erkjentlighetsgave overrekt i perioden hvor erkjentlighetsgaver ble avviklet fra 2023 og frem til 2026, får dette overlevert i 2026.
   c. 400 000 kroner settes av til en stipendordning for ansatte eller grupper av ansatte for støtte til utdanning og utvikling.
   d. 300 000 kroner settes av til felles læringstiltak for alle ansatte. Beløpet justeres opp eller ned i forhold til kostnaden for utbetaling av erkjentlighetsgaver til ansatte med oppnådd 40 års sammenhengende tjeneste, for å overholde den totale rammen på 1 million kroner.
   e. Felles læringstiltak og i vurderingen av søknader om støtte til utdanning og utvikling skal drøftes med tillitsvalgtes slik at deres innspill tas med i vurderingen av hvordan midlene skal disponeres.

Innledning
Partssammensatt utvalg uttaler seg til saken.

Kommunedirektøren legger frem saken for partssammensatt utvalg for å følge opp bystyrets vedtak i budsjett for 2025 om å gjeninnføre en anerkjennelsespraksis i kommunen.

Saken ble behandlet i partssammensatt utvalg i november 2025 med mål om iverksettelse i slutten av 2025. Utvalget sendte imidlertid saken tilbake til administrasjon med anmodning om at kommunedirektøren søkte å utarbeide et nytt forslag i samarbeid med tillitsvalgte, med mål om at arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden skulle tilnærme seg hverandre og oppnå et kompromiss der hensyn til både kompetansehevende tiltak og annerkjennelse var ivaretatt.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra både arbeidstaker og arbeidsgiversiden for å komme frem til et nytt forslag. Dessverre har det ikke vært mulig å enes om et forslag, og saken sendes derfor til partssammensatt utvalg for ny behandling hvor både arbeidstakers forslag og arbeidsgivers forslag legges frem som mulige alternativer.

Sammendrag
Bystyret vedtok i budsjett for 2025 å gjeninnføre en anerkjennelsespraksis i kommunen. Det ble bevilget 1 million kroner til formålet. Kommunedirektøren ble bedt om å legge frem forslag til anerkjennelsespraksis for behandling i partssammensatt utvalg før iverksettelse.

Gjennom 2025 jobbet en partssammensatt arbeidsgruppe med forslag til slik anerkjennelsespraksis og det ble argumentert for å gjeninnføre kommunens tidligere praksis med erkjentlighetsgaver. Dette ble samtidig vurdert å i liten grad møte det behovet for anerkjennelse som er i dagens arbeidsliv. Kommunedirektøren fremmet et forslag som i større grad skulle fokusere på å stimulere ansatte til kompetanseheving og utvikling, i bevissthet om at kommunen som mange andre organisasjoner må igjennom en kompetansevridning.

Saken ble fremmet for behandlet i partssammensatt utvalg i 18. november 2025. Utvalget fattet følgende vedtak:

Utvalget formulerte følgende fellesforslag:
1. *Saken sendes tilbake til partssammensatt utvalg for endelig behandling.*
2. *Det søkes utarbeidet et kompromiss fra kommunedirektøren, der hensyn til kompetansehevende tiltak og anerkjennelse ivaretas.*

Kommunedirektøren har på bakgrunn av vedtaket bedt den partssammensatte arbeidsgruppen forsøke å komme frem til et nytt forslag som følger opp vedtaket fra utvalget.

Arbeidsgivers representanter i arbeidsgruppen har fremmet et kompromissforslag med elementer av både erkjentlighetsgaver og faglig utvikling.

Arbeidstakernes representanter i utvalget har på sin side fremmet et eget forslag, som i hovedsak er å gjeninnføre en ordning med erkjentlighetsgaver.

Vedlegg
Referat fra drøftingsmøte 27.3.26

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Saksprotokoll PSU-sak 18/25 Anerkjennelsespraksis for ansatte
Referat fra drøftingsmøte 10.11.25
Drøftingssaker annerkjennelsespraksis
Referat fra møte 6.11.25
Notat til tillitsvalgte 4.11.25
Tilbakemelding fra Utdanningsforbundet - anerkjennelse
Referat fra møte 08.05.2025

Saksopplysninger
Den partssammensatte arbeidsgruppen har forsøkt å utarbeide et felles forslag til ny anerkjennelsespraksis. Arbeidet har tatt utgangspunkt i føringen om å søke å komme frem til et kompromiss som ivaretar både kompetansehevende tiltak og anerkjennelse av ansatte.

Gjennom prosessen har det blitt tydelig at partene legger ulik vekt på de politiske føringene og tolker intensjonene bak vedtaket på ulike måter. Dette har gjort det utfordrende å komme frem til en samlet anbefaling.

Fra arbeidsgivers side vektlegges behovet for å bruke en anerkjennelsespraksis som et virkemiddel for å utvikle en moderne og fremtidsrettet arbeidsplass, som møter kravene til kompetanse i dagens arbeidsliv. Muligheter for kompetanseheving, kontinuerlig utvikling og å

bli sett i arbeidshverdagen anses for å være sentrale virkemidler for å oppleves som en attraktiv arbeidsgiver.

Arbeidsgiver mener derfor kjernen i en anerkjennelsespraksis bør være å bidra til ansattes kompetanseheving og utvikling. Det er også lagt vekt på at tidligere praksis med jubileumsmarkeringer ble avviklet fordi ordningen ikke lenger traff bredden av ansatte, og fordi den var administrativt krevende å håndtere i en stor om mangfoldig organisasjon som Fredrikstad kommune. Den gang erkjentlighetsgaver ble avviklet ble det isteden innført en ordning hvor det i budsjettet ble satt av egne velferdsmidler pr. ansatt som avdelingene selv kunne velge hvordan skal benyttes, slik at det kom alle ansatte til gode. Dette er videreført.

Samtidig har arbeidsgiver vært villig til å imøtekomme ønsket om at svært lang og sammenhengende tjeneste fortsatt skal markeres. Arbeidsgiver har derfor foreslått å innføre en markering for ansatte med mer enn 40 års tjeneste i kommunen, i form av en erkjentlighetsgave. Dette tiltaket vil ivareta hensynet til en tradisjon med markering av særlig lang tjeneste, uten at ordningen igjen blir for omfattende og derav administrativt krevende.

Arbeidsgiver har på denne måten søkt å finne et kompromiss som både anerkjenner enkelte milepæler og samtidig prioriterer tiltak med bred relevans og sterkere kobling til kompetanseheving, arbeidsmiljø og omdømmebygging.

Arbeidstakerrepresentantene har på sin side tolket bystyrets vedtak som at den tidligere ordningen med erkjentlighetsgaver skal gjeninnføres. De viser til at denne, etter deres syn, ga en tydelig, personlig og konkret anerkjennelse som ansatte opplevde direkte. Dette var en viktig del av kommunens kultur for å verdsette innsats over tid. Videre mener de at arbeidet med kompetanseutvikling primært bør drives på andre måter, og ikke kobles sammen med en ordning for anerkjennelse. På denne bakgrunn mener de tillitsvalgte at gjeninnføring av den tidligere erkjentlighetsgave-ordningen er det som best følger opp det politiske vedtaket.

Det er dermed ulike forståelser mellom partene av hva som best følger opp det politiske vedtaket, og det er ulik tilnærming til partssammensatts utvalgs vedtak om å inngå kompromiss.

Arbeidsgiverrepresentantene har fremlagt et forslag som man mener svarer ut bestillingen fra partssammensatt utvalg om et kompromissforslag. Det er gjort forsøk på å enes om dette. Diskusjonene har vært konstruktive og preget av vilje til å utforske ulike løsninger, men har allikevel ikke lyktes. Arbeidstakerrepresentantene har fremlagt et eget forslag, der de blant annet viser til praksis i sammenlignbare kommuner. I arbeidsgruppen har de ytret ønske om at deres alternative forslag fremkommer av saken.

Relevante bestemmelser
Ingen

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
   Kostnadene dekkes innenfor budsjett på 1 million kroner som er satt av til å innføre en anerkjennelsespraksis
b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Ordningen vil bidra til å forbedre kommunens arbeidsgiverprofil og kunne bidra til at vi fremstår som en mer attraktiv arbeidsgiver

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Tillitsvalgt fra henholdsvis Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Delta, Sykepleierforbundet, Utdanningsforbundet samt en representant for Akademikerne har deltatt i arbeidsgruppen.

Saken er drøftet med alle fagforeninger. Ansattes representanter deltar for øvrig under behandling av saken i partssammensatt utvalg.

Vurdert for uttalelse i rådene
Saken dreier seg om kommunens rolle som arbeidsgiver og er ikke relevant for noen av rådene.

Vurdering
Bystyret har avsatt 1 million kroner for å etablere en ordning som synliggjør og styrker anerkjennelsen av kommunens ansatte. Kommunedirektøren vurderer at når kommunen skal ta i bruk en så betydelig sum, må ordningen være tilpasset dagens arbeidsliv og de utfordringene kommunen står foran. Mangelen på tilstrekkelige midler til målrettet kompetanseheving og faglig utvikling gjør at kommunen risikerer å stå svakere i konkurransen om nødvendig arbeidskraft i årene som kommer. En ordning som også kan bidra til å løfte dette området, vil derfor ha stor strategisk verdi.

Kompetansehevende tiltak er ofte initiert av arbeidsgiver. Ved en stipendordning kan ansatte i større grad kunne søke på kompetansehevende tiltak på eget initiativ og etter eget ønske.

Kommunen anerkjenner også den samfunnsendringen vi er i, hvor det på flere områder er annen kompetanse som etterspørres for å løse oppgaver. Det er ønskelig med ordninger som gjør at ansatte kan tilegne seg den kompetansen det er behov for fremover.

Ordningen med erkjentlighetsgaver ble avviklet i 2023, etter en vurdering der man kom frem til at den i liten grad møtte behovene i dagens arbeidsliv. Ordningen var også blitt stadig mer krevende å administrere. Moderne arbeidsliv bærer preg av at ansatte i større grad bytter jobb. Det er ikke sjelden at ansatte jobber noen år i Fredrikstad kommune, for deretter å jobbe noen år i en annen organisasjon, for senere å komme tilbake i arbeid i Fredrikstad kommune. Dette kan være krevende for arbeidsgiver da det utfordrer kontinuitet, men det har også en verdi ved at disse ansatte tar med verdifull innsikt fra andre organisasjoner tilbake til kommunen. Fredrikstad kommune ønsker å være en moderne arbeidsgiver som heier på ansatte og deres ønske om utvikling og læring.

Fagforeningene har på sin side gitt uttrykk for at tiltakene som foreslås av arbeidsgiver i seg selv er gode, men at de ikke kan erstatte en ordning lik den tidligere praksisen med erkjentlighetsgaver. De ønsker derfor en tilbakeføring av anerkjennelse ved 25 og 40 års tjenesten. De foreslår at ansatte skal kunne velge mellom gavekort, kurs/ konferanse eller fridager.

Dersom det skal innføres ulike valgalternativer gjøres oppmerksom på at dette vil kreve enda mer administrasjon og det må avsettes ressurser i HR til å håndtere dette. Ytterligere fridager vil også medføre økt press på tjenestene ute, hvor det allerede er krevende å håndtere fravær hos ansatte i mangel på kvalifisert personell som kan gå inn i ekstravakter.

Kommunedirektøren er av den oppfatning at forslaget arbeidsgiver har fremmet i arbeidsgruppen er et kompromiss som ivaretar føringen fra partssammensatt utvalg. Forslaget ivaretar to hensyn; den vil både møte behovet for anerkjennelse i form av faglig

utvikling og kompetanseheving, og ønsket om at ansatte med særlig lang tjeneste i kommunen anerkjennes for dette gjennom en erkjentlighetsgave.

Kommunedirektøren vil også vise til at det lå en konkret vurdering bak beslutningen om å avvikle ordningen med erkjentlighetsgaver i 2023. Ordningen ble den gang erstattet med en ordning med velferdsmidler. Av den grunn bør det også vurderes om det i det hele tatt er riktig å gjeninnføre en ordning med annerkjennelsespraksis.

Alternative løsninger

1) Følgende forslag er fremmet av arbeidstakerrepresentantene:

- Anerkjennelse gis til ansatte med henholdsvis 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen. Ansatte skal da kunne velge mellom tre ulike alternativer.
    1. Gavekort på h.h.v. 6000 kroner for 25 års tjeneste, og 8000 kroner for 40 års tjeneste
    2. Kurs/konferanse, studietur eller videreutdanning
    3. Ekstra feriedager
- Det avholdes ingen markering
- Ansatte som nådde 25 og 40 års tjeneste i kommunen i årene uten anerkjennelsespraksis skal inkluderes i ordningen når den gjeninnføres

2) Det gjennomføres ikke er ordning med anerkjennelsespraksis.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Det etableres en ordning for anerkjennelse av ansatte der de bevilgede 1 million kroner brukes som følger:
    a. Ansatte med 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen får en erkjentlighetsgave i form av et gavekort på 8 000 kroner.
    b. Ansatte som oppnådde 40 års sammenhengende tjenesten, men som ikke har fått erkjentlighetsgave overrekt i perioden hvor erkjentlighetsgaver ble avviklet fra 2023 og frem til 2026, får dette overlevert i 2026.
    c. 400 000 kroner settes av til en stipendordning for ansatte eller grupper av ansatte for støtte til utdanning og utvikling.
    d. 300 000 kroner settes av til felles læringstiltak for alle ansatte. Beløpet justeres opp eller ned i forhold til kostnaden for utbetaling av erkjentlighetsgaver til ansatte med oppnådd 40 års sammenhengende tjeneste, for å overholde den totale rammen på 1 million kroner.
    e. Felles læringstiltak og i vurderingen av søknader om støtte til utdanning og utvikling skal drøftes med tillitsvalgtes slik at deres innspill tas med i vurderingen av hvordan midlene skal disponeres.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

REFERAT AV DRØFTINGSMØTE – ANNERKJENNELSESPRAKSIS

Tid og sted: 27.3.2026, digitalt
Referent: Vilde Børresen

Deltok:

MEDLEMMER		MEDLEMMER		MEDLEMMER	
Erik Eriksen, *HR-sjef*	M	Lene Merethe K. Nilsen Lasse Enersen Pål Christiansen Kristina Øygard Heidi M. Eriksen, *Fagforbundet*	M	Nicolai F. Andersen *Juristforbundet*	M
Silje Eriksrud, Ole-Andreas N. Holøs, *HR-rådgivere*	M	Arild L. Kristiansen, *NITO*	M	Arthur Gundersen Andreas Torkelsen *Delta*	M
Vilde Børresen *HR-student*	M	Maria B. Rugland Hanne Jacobsen, *Norsk sykepleierforbund*	M	Line Olseng Elin Sjølie Bekkebråten, Bibliotekarforbundet	M
Dag Skoe Runde *Norsk Sjøoffisersforbundet*	M	Carina Stenbakken Fredrik Ranum Mattis Hambo, *Utdanningsforbundet*		Thomas B. Jahreie, *Akademikerforbundet*	M
Live Bratlie *Norsk fysioterapeutforbund*		Andre Valberg *Legeforeningen*		Ole Martin Kolberg *FO*	
Sofie Lødeng Lund *Econa*					

HR-sjef Eriksen ønsket velkommen, viste til det utsendte saksunderlaget og presenterte saken. Det ble deretter åpnet for spørsmål og synspunkter.

Arbeidsgiver ønsker å fremme en sak for politiske behandling der kommunedirektørens innstilling er i tråd med arbeidsgivers (kompromiss) forslag, men der også arbeidstakersidens forslag fremkommer som et alternativt forslag. I tillegg ønsker kommunedirektøren å innta et alternativ med at det ikke gjeninnføres noen anerkjennelsespraksis.

UDF viser til arbeidet i arbeidsgruppen og det arbeidstakerrepresentantene har fremmet av forslag der. De opprettholder dette som det beste forslaget til annerkjennelsespraksis. Det vises bl.a. til at man har undersøkt sammenlignbare kommuner, som aller har form erkjentlighetsgave. Man ønsker å følge Drammen kommunes prinsipp. Derfor lagt frem tre forslag til erkjentlighetsgave; gavekort, studietur eller avspasering.

Arbeidsgiver stiller spørsmål ved om de har vurdert i hvilken grad deres forslag møter bestillingen fra partssammensatt utvalg, der de ansatte også er representert, om å komme frem til et kompromissforslag?

UDF sier at det noen ganger er slik at man ikke klarer å komme frem til et kompromiss. I dette tilfellet vurderes det riktig å la dette være oppe til politisk behandling.

Arbeidsgiver viste til at man i arbeidsgruppen har fremmet et kompromissforslag, og således har beveget seg fra sitt primærstandpunkt. Men man opplever ikke at arbeidstakersiden har gjort det samme.

NSF, FO, Delta og Fagforbundet støtter forslaget til arbeidstakerrepresentanten om å gjeninnføre erkjentlighetsgavene.

Saksnr.:	2025/15325
Dokumentnr.:	12
Løpenr.:	121580/2026
Dato:	16.04.2026
Gradering:	
Klassering:	455

Tilleggsnotat - Anerkjennelsespraksis for ansatte

I partssammensatt utvalg 14. april 2026 ble følgende uttalelse vedtatt:

1. Anerkjennelse gis til ansatte med hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i kommunen. Dette i form av gavekort på hhv kr 6000 for 25 år, og kr 8000 for 40 års tjeneste.
2. Det avholdes en enkel markering på arbeidsplassen.
3. Ansatte som nådde hhv 25 og 40 års sammenhengende tjeneste i årene uten anerkjennelsespraksis skal etterkompenseres og innlemmes i denne ordningen.
4. Partssammensatt utvalg ber bystyret å finne inndekning for merforbruk for 2026 ved å nedjustere netto driftsresultat med den aktuelle summen.

Under følger et kostnadsoverslag av dette forslaget.

År	Antall 25 år	Kostnad	Antall 40 år	Kostnad	Totalkostnad år
2023	112	672 000,-	10	80 000,-	752 000,-
2024	133	798 000,-	13	104 000,-	902 000,-
2025	127	762 000,-	18	144 000,-	906 000,-
2026	140	840 000,-	29	232 000,-	1 072 000,-
Totalkostnad					**3 632 000,-***

Tabell 1. Oversikt over kostnader til erkjentlighetsgaver
* Det er ikke beregnet kostnader for markeringene på arbeidsplassen.

Listen er utarbeidet ved å hente ut ansatte som var ansatt i kommunen for h.h.v . 25 og 40 år siden. Den er ikke kvalitetssikret. Mulige feilkilder kan være at noen ikke har sammenhengende tjeneste eller at en ansatt har hatt flere stillingsidentiteter. Listen på kvalitetssikres manuelt på hver virksomhet

Administrative kostnader:
Det anslås at administreringen av ordningen i 2026 vil kreve tilsvarende 30 % stilling.
Dette er ikke ressurser HR har i dag. Kostnaden for å anskaffe dette vil være ca. 300 000,-

Teknisk utvalgs vedtak 15.04.2026:

Teknisk utvalgs uttalelse:
1. Revidert gebyrforskrift for vann og avløp, Fredrikstad kommune 2026, vedtas og forskriften trer i kraft fra 15. mai 2026.

Teknisk utvalgs behandling:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Revidert gebyrforskrift for vann og avløp, Fredrikstad kommune 2026, vedtas og forskriften trer i kraft fra 15. mai 2026.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/28520
Dokumentnr.: 9
Løpenr.: 48429/2026
Klassering: M20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	15.04.2026	9/26
Formannskapet	23.04.2026	39/26
Bystyret	30.04.2026	56/26

Revisjon av gebyrforskrift for vann og avløp 2026

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Revidert gebyrforskrift for vann og avløp, Fredrikstad kommune 2026, vedtas og forskriften trer i kraft fra 15. mai 2026.

Sammendrag
Teknisk utvalg *uttaler* seg i saken.

Saken gjelder revidering av den lokale gebyrforskriften for vann og avløp. Gjeldende forskrift er gjennomgått og det er behov for en revidering av gebyrforskriften.

Det er om lag ti år siden forrige revisjon, og det er behov for oppdateringer og tilpasninger i tråd med rettsutviklingen og erfaringer fra praktiseringen av regelverket.

Endringene omfatter i hovedsak språklige og strukturelle justeringer, samt enkelte mer særskilte og tekniske bestemmelser. Det foreslås også en revidert beregningsmodell for forhøyet avløpsgebyr for virksomheter med på slipp av særlig forurenset avløpsvann, med sikte på å gi et mer forutsigbart og rimelig gebyr som bedre reflekterer de reelle tilleggskostnadene ved slik rensing.

Det foreslås ikke vesentlige endringer i hovedreglene eller i beregningsgrunnlaget for de ordinære vann- og avløpsgebyrene.

Kommunedirektørens vurdering er at endringene samlet sett vil være lite merkbare for vanlige innbyggere og de fleste virksomheter. Videre vurderes det at revisjonsforslaget bidrar til å gjøre forskriften mer oppdatert, oversiktlig og anvendbar, og at den vil fungere som et bedre verktøy for forutsigbarhet for berørte og en mer effektiv saksbehandling.

Teknisk utvalg vedtok 19. november 2025 å legge forslaget ut på høring med tre måneders høringsfrist og denne utløp 27. februar 2026. Det er mottatt én høringsuttalelse, hvor avsender stiller seg positiv til forslaget.

Kommunedirektøren anbefaler at forslag til revidert gebyrforskrift vedtas.

Vedlegg
1 Forslag gebyrforskrift vann og avløp 2026
2 Kommentarer revisjon gebyrforskrift 2026

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
- Gebyrforskrift for vann og avløp, Fredrikstad kommune 2017.
- Veileder fra Norsk vann 228/2017.
- Bystyresak 87/07, saksnummer 2007/6322.
- Veileder om krav til vannmålere under bruk JV-VEI-08.
- Høringsinnspill fra Mills AS, 10.12.2025.

Saksopplysninger
Det har vært en rettsutvikling på området, og gjeldende gebyrforskrift har derfor behov for revisjon. Blant annet trådte ny lov om vass- og avløpsanlegg i kraft 1. januar 2026. Videre er det fastsatt nye retningslinjer fra Justervesenet om krav til nøyaktighet og kvalitetssikring ved bruk av vannmålere, og det foreligger en ny veileder for beregning av tilleggsgebyr for særlig forurenset avløp.

Samtidig er kommunens saksbehandling og tilhørende datasystemer under kontinuerlig utvikling, og nye problemstillinger og erfaringer tilsier behov for justeringer i regelverket. Det er om lag ti år siden forrige revisjon av gebyrforskriften.

Revisjonsforslaget innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rammer og en uendret samlet gebyrbelastning for abonnentene. Det foreslås ingen vesentlige endringer i hovedprinsippene eller i beregningsgrunnlaget for de ordinære gebyrene. De mest sentrale endringene som foreslås i forskriften er nærmere redegjort for i et vedlagt notat.

Den mest vesentlige endringen i revisjonsforslaget gjelder struktur og tilpasning til en mer moderne og standardisert forskriftsteknisk utforming. Forslaget er utarbeidet med utgangspunkt i Lovdatas mal for lokale forskrifter. Omstruktureringen innebærer en tydeligere oppdeling i kapitler og paragrafer med overskrifter og ledd, i motsetning til dagens oppbygning med hovedpunkter og underliggende ledd.

Som følge av denne strukturendringen er enkelte bestemmelser flyttet sammenlignet med tidligere utgaver av forskriften, og noen bestemmelser er sammensatt på en noe annen måte eller har fått språklige justeringer, uten at det innebærer endringer i det materielle innholdet.

Det er bestemmelser i forslaget som er tilføyd, som har fått endret meningsinnhold eller blitt fjernet fra eksisterende utgave. De materielle endringene gjelder i hovedsak særskilte forhold eller bestemmelser av mer teknisk karakter. Endringene er gjort for å tilpasse forskriften rettsutviklingen og for å få bedre funksjonelle bestemmelser rettet mot problemstillingene i saksbehandlingen.

Det foreslås videre en revidert beregningsmodell for forhøyet avløpsgebyr for virksomheter med påslipp av særlig forurenset avløp, inntatt i veileder fra Norsk vann 228/2017. Norsk vann er den fremste bransjeorganisasjonen som bistår kommunene med tekniske og juridiske råd innen vann- og avløpssektoren. Dette er en revidert utgave av modellen som bystyret tidligere har vedtatt i sak 87/07, saksnummer 2007/6322.

Den reviderte modellen tar utgangspunkt i den totale mengden av stoffene som renseanlegget mottar i sitt innløpsvann, til forskjell fra tidligere modell som tar utgangspunkt i mengden av stoffene som det kommunale renseanlegget har fjernet. Revisjonen begrunnes med at man unngår at det forhøyede gebyret varierer med renseresultatene på anlegget og at avløpsgebyret for en virksomhet da blir mer forutsigbart.

Det foreslås samtidig innført en bestemmelse som åpner for unntak for særlig høye kapitalkostnader i beregningsmodellen. I Fredrikstad kommune er det under oppføring et nytt avløpsrenseanlegg med tilhørende ekstraordinært høye kapitalkostnader. Disse

kapitalkostnadene knytter seg i hovedsak til den generelle avløpsrensingen, og har i mindre grad sammenheng med merkostnader ved rensing av avløpsvann med forurensning utover normalverdier.

Virksomhetene dekker kapitalkostnader gjennom den ordinære avløpsgebyrsatsen, mens det forhøyede gebyret er ment å dekke de tilleggskostnadene som følger av særskilt forurenset avløp. De senere årene er det observert at nivået på det forhøyede avløpsgebyret har økt til et nivå som kan oppfattes som urimelig. Den foreslåtte bestemmelsen vil kunne benyttes som en korrigerende mekanisme i beregningsmodellen for å motvirke dette.

Teknisk utvalg vedtok den 19.11.2025 at forskriftsforslaget skulle legges til høring i tre måneder. Høringsfristen utgikk den 27.02.2026. Det er mottatt ett høringsinnspill fra Mills AS, som stiller seg positive til forslaget.

Relevante bestemmelser
- Lov 06. juni 2025 nr.26 om kommunale vass- og avløpsanlegg.
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning.
- FOR-2007-12-21-1745 - Forskrift om krav til vannmålere.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ingen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Vann- og avløpstjenestene er selvkostfinansierte tjenester som dekkes av abonnentene gjennom gebyrer. Formålet med gebyrregelverket er å sikre ordninger som oppleves som rimelige og forutsigbare, og som ivaretar prinsippet om at den enkelte abonnent betaler sin rettmessige andel av kostnadene ved levering av tjenestene.

For kommunen og for det store flertallet av abonnentene medfører revisjonen minimale økonomiske konsekvenser.

For de få virksomhetene som har påslipp av særlig forurenset avløpsvann, det vil si avløpsvann med verdier utover fastsatte normalverdier, er hensikten med endringene å gjøre den forhøyede delen av avløpsgebyret mer forutsigbar og å motvirke den eskalerende gebyrutviklingen som er observert de senere årene. Kapitalkostnader inngår allerede i den ordinære delen av avløpsgebyret, og formålet med det forhøyede gebyret er å reflektere de reelle tilleggskostnadene knyttet til rensing av avløpsvann utover normalnivå.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ingen.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant da saken omhandler en revisjon av en gjeldende forskrift knyttet til vann- og avløpsgebyrer.

Vurdering
Kommunedirektørens vurderer at det er behov for at gjeldende gebyrforskrift revideres. Det anses som viktig at kommunens lokale gebyrbestemmelser holdes løpende oppdatert og tilpasses den rettsutviklingen som har funnet sted på området.

Samtidig legges det vekt på å sikre et kontinuerlig og stabilt rammeverk ved at hovedprinsippene i forskriften i størst mulig grad videreføres. De materielle virkningene av

revisjonen vurderes som lite merkbare for abonnentene, ettersom hovedreglene og beregningsgrunnlaget for de ordinære gebyrene i all hovedsak foreslås videreført uten vesentlige endringer.

Kommunedirektøren vurderer det som hensiktsmessig å endre forskriftens struktur til en mer standardisert og moderne forskriftsteknisk utforming, blant annet for å fremme økt brukervennlighet og tilgjengelighet. Videre anses det som viktig at bestemmelsene i større grad treffer de problemstillingene som oppstår i den praktiske saksbehandlingen, og at forskriften fungerer som et effektivt og hensiktsmessig arbeidsverktøy for kommunen.

Når det gjelder beregning av forhøyet avløpsgebyr for særlig forurenset avløpsvann, er det kommunedirektørens vurdering at det foreligger behov for endringer i dagens modell. Dette begrunnes både i oppdatert kunnskap på området og i at det de senere årene er observert en eskalerende gebyrutvikling, blant annet som følge av økte kapitalkostnader.

Kommunedirektøren vurderer at det reviderte forslaget vil gi en mer rimelig og balansert løsning, og at endringene vil slå positivt ut for de få virksomhetene dette gjelder. De høringsinnspillene kommunen har mottatt, støtter denne vurderingen.

Alternative løsninger
Kommunedirektøren bes om å utarbeide et *nytt* revisjonsforslag med påfølgende saksbehandling.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet om å innstille til bystyret at forslaget vedtas.

Forskrift *[30.04.2026]* nr. *[tildeles]* om vann- og avløpsgebyrer, Fredrikstad kommune, Østfold.

Hjemmel: Fastsatt av Bystyret, Fredrikstad kommune *[30.04.2026]* med hjemmel i lov 06. juni 2025 nr. 26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) § 4 første ledd og forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 16-1 annet ledd og § 11-4, fastsatt med hjemmel i lov 16. mars 2012 nr.12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) § 4 jfr. lov 06. juni 2025 nr. 26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) § 19 annet ledd.

Kapittel 1. Formål og generelle bestemmelser

§ 1-1 *Formål*

Forskriften skal sikre finansiering av kommunens drift og levering av vann- og avløpstjenester. Forskriften gir bestemmelser om beregning og innbetaling av de gebyrer abonnentene skal betale for disse tjenestene. Forskriften gjelder alle kommunens abonnenter/gebyrpliktige.

§ 1-2 *Omfang*

Denne forskriften gjelder innenfor rammen av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg 06. juni 2025 nr. 26 (vass- og avløpsanleggslova) og forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 11 og 16.

§ 1-3 *Annen regulering som gjelder i abonnementsforholdet*

Kommunens abonnenter betaler for vann- og avløpstjenester levert av kommunen. Forholdet mellom abonnenten og kommunen er regulert av lover og forskrifter samt av lokale reglementer og bestemmelser. De viktigste dokumentene er listet nedenfor:

- Lov 06. juni 2025 nr. 26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova).
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 11 og 16.
- Gebyrforskrift for vann og avløp i Fredrikstad kommune (dette dokumentet).
- Standard abonnementsvilkår, tekniske og administrative bestemmelser.
- Gebyrregulativ (egenbetalingsheftet) for det enkelte år.

Som avtalegrunnlag mellom gebyrpliktig og kommunen gjelder, hvis ikke annet er fastsatt ved lov eller i forskrift med hjemmel i lov, kommunens standard abonnementsvilkår for vann og avløp.

§ 1-4 *Abonnement*

Abonnement er en avtale mellom abonnenten og kommunen om vannforsynings- og/eller avløpstjenester gjennom tilknytningen til kommunens vann- og avløpsanlegg, herunder via privat fellesnett. Det er ikke en betingelse at avtaleforholdet er skriftlig.

Abonnent er eier eller fester av eiendom som er tilknyttet kommunens vann- og avløpsanlegg, eller eiendom som er godkjent eller krevd tilknyttet, eller som på annen måte benytter seg av vann- og avløpstjenestene.

Abonnenten er ansvarlig for alle tilknyttede stikkledninger på eiendommen, fra og med anboringsklammer og/eller grenrør på kommunal ledning. Dette gjelder selv om kommunen eller andre har opparbeidet/lagt ledningen.

Kapittel 2. Gebyrplikt

§ 2-1 *Gebyrpliktig eiendom*

Plikten til å betale vann- og/eller avløpsgebyr gjelder følgende abonnenter:

a. Fast eiendom som er tilknyttet kommunal vann- og/eller avløpsledning, direkte eller gjennom privat samleledning.
b. Eiendom som med hjemmel i plan- og bygningslovens §§ 27-1, 27-2, 27-3 og 30-6, samt forurensningsloven § 23 er krevd tilknyttet kommunal vann- og/eller avløpsledning.

§ 2-2 *Eiendom*

Med eiendom menes registrert bruksnummer, festenummer, seksjonsnummer, og/eller boenhet som er registrert i matrikkelen.

Gebyr for eiendom som brukes som bolig eller hytte/fritidsbebyggelse beregnes separat for den enkelte boenhet/fritidsboenhet. Ved flermannsbolig kan antall boenheter bestemmes ved skjønn etter vurdering av antall bad/WC kjøkkenenheter.

§ 2-3 *Næringsenhet*

For eiendom med næringsvirksomhet/-bygg i kombinasjon med bolig beregnes gebyrene separat for den enkelte enhet.

§ 2-4 *Særskilt beregning av areal*

I den utstrekning gebyrberegningene gjøres avhengig av bebyggelsens størrelse skal boenhetens bruksareal etter NS 3940 danne grunnlaget for gebyrfastsettelsen. Kommunen har når som helst rett til å foreta kontroll av eiendommen og beregne gebyrpliktig areal på nytt.

Kapitel 3. Gebyrtyper og satser

§ 3-1 *Gebyrtyper*

Gebyrene omfatter:

a. Tilknytningsgebyr for vann.
b. Tilknytningsgebyr for avløp.
c. Årsgebyr for vann (summen av fast og variabel del).
d. Årsgebyr for avløp (summen av fast og variabel del).
e. Gebyr for plombering av stoppekran.
f. Gebyr for vannmåleravlesning.
g. Gebyr for særlig forurenset avløpsvann.

§ 3-2 *Gebyrsatser*

Gebyrsatsene fastsettes årlig i kommunens gebyrregulativ og trer i kraft fra det tidspunkt bystyret bestemmer. Gebyrsatsene finnes tilgjengelige på Fredrikstad kommunes hjemmesider.

Kapittel 4. Fakturering og betaling

§ 4-1 *Terminer*

For bolig- og fritidseiendommer med vannmåler innbetales vann- og avløpsgebyr à konto i 4, alternativt 12, terminer, med årlig avregning på grunnlag av måleravlesning. For bolig- og fritidseiendommer uten vannmåler innbetales stipulert vann- og avløpsgebyr i 4, alternativt 12, like terminer. For øvrige eiendommer med vannmåler innkreves vann- og avløpsgebyr à konto i 4 terminer med årlig avregning på grunnlag av måleravlesning.

§ 4-2 *Eierskifte*

Ved eierskifte vil ubetalte, fakturerte terminer følge eiendommen og overflyttes til ny tinglyst eier. Eventuell fordeling mellom tidligere og ny eier må ordnes av partene selv.

Avregning av forbruk foretas kun ved årsskifte. Ved eierskifte må en eventuell fordeling av forbruket ordnes av de involverte parter.

§ 4-3 *Legalpant*

Kommunens krav på forfalt årsgebyr for vann og avløp er sikret med lovpant i eiendommen jfr. panteloven § 6-1 (2) c). Hele eiendommen fungerer som pant for gebyr som knytter seg til en enkelt boenhet på eiendommen.

§ 4-4 *Plikt til innmelding av feil og endringer*

Alle abonnenter som er tilknyttet offentlig vann og/eller avløp er pliktet til straks å melde fra til kommunen dersom det blir oppdaget feil i faktura for vann og avløp, eller dersom faktura ikke er mottatt. Samt å melde fra om feil eller endringer i abonnementsforholdet.

§ 4-5 *Betaling av gebyr ved klage*

Gebyr må betales innen forfallsdato selv om gebyret er påklaget.

Kapittel 5. Tilknytningsgebyr

§ 5-1 *Ordinær tilknytning*

Tilknytningsgebyr betales for bebygd eiendom eller ved førstegangsoppføring av bygg på eiendom, som blir tilknyttet offentlig vann- og/eller avløpsnett. Det betales tilknytningsgebyr for hver boenhet. Faktura blir sendt til hjemmelshaver.

Tilknytningsgebyret skal være likt for alle abonnenter og skal betales ved første gangs tilknytning. Tilknytningsgebyret beregnes fra dato for midlertidig brukstillatelse.

§ 5-2 *Midlertidig tilknytning*

Med midlertidig tilknytning menes bygg/anlegg som har innlagt vann, men hvor bygget/anlegget ikke er i permanent bruk og/eller kun skal brukes i en begrenset periode. Som eksempel på slikt anlegg er anleggsbrakker.

Det betales ikke tilknytningsgebyr for midlertidige anlegg, men alle kostnader i forbindelse med tilknytning og frakopling belastes eier/fester av eiendommen.

Eier/fester av eiendommen skal betale fast del etter tabell 3 og variabel del etter faktisk (målt) forbruk. Anleggsbrakker eller lignende anlegg som står på annen manns grunn faktureres anleggsutfører/entreprenør.

Midlertidig tilknytning gjelder for inntil ett år ad gangen, med mulighet for å søke om forlengelse.

Kapittel 6. Bestemmelser om avløp

§ 6-1 *Beregning av avløpsmengde*

For alle abonnenter gjelder at avløpsmengde (den variable delen for avløp) regnes lik vannmengde (den variable delen for vann).

§ 6-2 *Særskilt måling av avløpsmengde ved større avvik*

Dersom avløpsmengden for industri/næringsbygg er vesentlig større eller mindre enn vannforbruket kan årsgebyret for avløpsvann beregnes ut fra målt avløpsmengde.

Dersom vannforbruket for industri/næringsbygg er vesentlig større enn avløpsmengden, kan det kreves at vannforbruk som ikke tilføres offentlig avløpsnett måles særskilt, og at det for denne mengden ikke beregnes avløpsgebyr.

Abonnenten er selv ansvarlig for at egen vannmåler blir installert og for å fremlegge måleravlesingene.

§ 6-3 *Gebyr for særlig forurenset avløpsvann*

Årsgebyret for virksomheter med avløpsvann som avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann skal beregnes ut fra konsentrasjoner i tilført mengde avløpsvann. I tillegg til normal sats skal virksomheten dekke avløpsanleggets beregnede kostnader ved å rense tilført mengde forurensning som overstiger vanlig kommunalt avløpsvann. Tillegget beregnes for konsentrasjoner hvor de angitte parameterne overskrider innholdet i vanlig kommunalt avløpsvann ut fra tabell 1:

Tabell 1

Parameter	Konsentrasjonsgrenser for «vanlig kommunalt avløpsvann»		
	(mg/l)		(kg/m^3)
Organisk stoff (KOF)	<	600	0,60
Organisk stoff (BOF_5)	<	300	0,30
Total fosfor (tot-P)	<	10	0,01
Suspendert stoff (SS)	<	400	0,40
Total nitrogen	<	60	0,06

Beregningen baseres på modell i Norsk vanns veileder 228/2017. Kapitalkostnader kan unnlates fra modellberegningen dersom disse medfører et urimelig høyt utslag uten at det foreligger reelle økninger i rensekostnadene.

Kommunen fastsetter årlig gebyret for rensing av de ulike parameterne og tilførselen av avvikende forurensning fra den enkelte abonnent.

Kapittel 7. Generelle bestemmelser om årsgebyr

§ 7-1 *Årsgebyrets sammensetning*

Årsgebyret for henholdsvis vann- og avløpstjenester betales av alle abonnenter og består av to deler:

a. Abonnementsgebyr (fast del).
b. Forbruksgebyr (variabel del).

§ 7-2 *Hva årsgebyret dekker*

Samlede fast del for kommunale vanntjenester skal dekke en fast andel av kommunens forventede faste kostnader knyttet til vanntjenester. Resten dekkes inn gjennom den variable delen.

Samlede fast del for kommunale avløpstjenester skal dekke en fast andel av kommunens forventede faste kostnader knyttet til avløpstjenester. Resten dekkes inn gjennom den variable delen.

§ 7-3 *Når årsgebyret starter å påløpe*

Årsgebyret skal for nybygg beregnes fra dato for midlertidig brukstillatelse. Dersom bygget eller sanitæranlegget tas i bruk før brukstillatelse foreligger skal gebyr påløpe fra det faktiske brukstidspunktet.

For eksisterende bygg beregnes årsgebyr fra dato for tilknytning.

§ 7-4 *Forbruk utover vanlig årsforbruk*

Kommunen kan etter skjønn, i tillegg til abonnentens øvrige forbruk, stipulere ekstra forbruk eller umålt forbruk som påløper fra abonnentens anlegg.

Kapittel 8. Årsgebyr for boliger

§ 8-1 *Beregning av fast gebyr*

For eiendom som brukes som bolig beregnes årsgebyrets faste del separat for den enkelte boenhet. Årsgebyrets faste del er lik for alle boenheter.

§ 8-2 *Beregning av variabelt gebyr*

For eiendom som brukes som bolig beregnes årsgebyrets variable del separat for den enkelte boenhet på grunnlag av målt eller stipulert forbruk. Flere boenheter kan måle vannforbruket felles når disse tilhører samme eiendom.

Boligabonnenter/ boenheter med vannmåler betaler variabel del etter faktisk forbruk. For boligabonnenter/ boenheter hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av boenhetens størrelse (bruksareal etter NS 3940, gjeldende utgave) etter tabell 2:

Tabell 2

Bruksareal (m^2)	Stipulert vannforbruk
0 – 60 m^2	100 m^3
61 – 150 m^2	180 m^3
151 – 200 m^2	240 m^3
201 – 250 m^2	280 m^3
251 – 300 m^2	320 m^3
301 – 350 m^2	360 m^3
Over 350 m^2	400 m^3

§ 8-3 *Svømmebasseng*

Boligabonnenter/boenheter med svømmebasseng skal ha vannmåler. Abonnenter med svømmebasseng beregnes på grunnlag av faktisk (målt) forbruk. Ved manglende installering eller avlesing av vannmåler stipuleres et tillegg i forbruk på 50 m^3 for disse.

§ 8-4 *Krav om vannmåler*

Både kommunen og abonnenten kan kreve at den variable delen av årsforbruket skal fastsettes fra faktisk (målt) forbruk.

§ 8-5 *Felles fakturering*

Det gis anledning til at eiere av eiendommer i samme bygning (for eksempel seksjonerte leiligheter) etter avtale med kommunen kan faktureres felles.

Kapittel 9. Årsgebyr for fritidsboliger

§ 9-1 *Beregning av fast gebyr*

For eiendom godkjent som fritidsbolig beregnes årsgebyrets faste del separat for den enkelte fritidsbolig. Årsgebyrets faste del er lik for alle fritidsboliger, og har tilsvarende størrelse som en boenhet under kategorien eiendommer som benyttes til bolig.

§ 9-2 *Beregning av variabelt gebyr*

Årsgebyrets variable del beregnes på grunnlag av målt eller stipulert forbruk. Fritidsboliger kan måle vannforbruket felles når disse tilhører samme eiendom.

Der hvor vannmåler ikke er installert betales ½ variabelt gebyr pr. fritidsbolig etter samme arealberegning som for bolig.

§ 9-3 *Svømmebasseng*

Fritidsboliger med svømmebasseng skal ha vannmåler. Abonnenter med svømmebasseng beregnes på grunnlag av faktisk (målt) forbruk. Ved manglende installering eller avlesing av vannmåler stipuleres et tillegg i forbruk på 50 m^3 for disse.

§ 9-4 *Krav om vannmåler*

Både kommunen og abonnenten kan kreve at den variable delen av årsforbruket skal fastsettes fra faktisk (målt) forbruk.

§ 9-5 *Utvendig tappepunkt på eiendommen*

Gebyrplikten er uavhengig av om det er utendørs tappepunkt/vannpost eller om det er innlagt vann.

§ 9-6 *Gebyr for felles vannposter i hyttefelt*

For hytteforeninger og lignende med felles vannpost beregnes årsgebyrets faste del per vannpost tilsvarende som for en boenhet, og årsgebyrets variable del beregnes etter faktisk (målt) forbruk.

Kapittel 10. Årsgebyr for andre eiendommer enn bolig og fritidsbolig

§ 10-1 *Beregning av fast gebyr*

For eiendommer som ikke benyttes til boligformål eller fritid (til eksempel industri/næringsbygg/forsamlingshus og lignende) beregnes årsgebyrets faste del separat for den enkelte eiendom og etter tabell 3:

Tabell 3

Forbruk (m³):	Antall faste deler:
0 – 1 000	1
1 001 – 2 000	2
2 001 – 5 000	4
5 001 – 10 000	10
10 001 – 25 000	20
25 001 – 50 000	50
50 001 – 75 000	100
75 001 – 100 000	150
100 001 – 250 000	200
250 001 – 500 000	500
Over 500 000	1000

§ 10-2 *Beregning av variabelt gebyr*

Gebyrets variable del skal baseres på faktisk (målt) vannforbruk. Forbruket måles med installert vannmåler.

§ 10-3 *Kombinasjonsbygg*

For kombinasjonsbygg, bygg som består av boligenhet(er) samt annen virksomhet(er), beregnes den faste delen pr. boenhet og for annen virksomhet benyttes tabell 3. For boligenhetene i kombinasjonsbygg beregnes den variable delen som for boliger med grunnlag i målt eller stipulert forbruk. For de andre virksomhetene i kombinasjonsbygg beregnes den variable delen etter faktisk (målt) forbruk.

Kapittel 11. Bestemmelser om vannmålere

§ 11-1 *Ansvar for vannmåleren*

Abonnenten er ansvarlig for at vannmåleren til enhver tid er i orden og kalibrert. Abonnenten skal påse at vannmåleren er av godkjent merke, med kvalitet og nøyaktighet innenfor rammene som er fastsatt av Justervesenet eller annen myndighet.

Anskaffelse og vedlikehold av vannmåleren bekostes av abonnenten.

§ 11-2 *Installering av vannmåler*

Installasjon av vannmåler skal kun utføres av godkjent autorisert rørleggerfirma og skal meldes til kommunen innen 3 måneder. Abonnenten må påse at dette gjøres. Tidligere installert vannmåler som ikke er innmeldt korrekt og målere som er blitt avinstallert/avregistrert må innmeldes på nytt.

Installasjon skal innmeldes til kommunen på den til enhver tid nærmere oppgitte måte. Målertype, målernummer og målerstand må oppgis. Ved utskifting av vannmåler må disse

dataene også oppgis for måleren som demonteres. Målerstanden skal dokumenteres med bilde.

Alle vannmålere skal plomberes av kommunen eller godkjent foretak med fullmakt til plombering.

§ 11-3 *Avinstallering av vannmåler*

Ved avinstallering av vannmåler skal målertype, målernummer og målerstand meldes til kommunen. Målerstanden skal dokumenteres med bilde. Sluttmålerstand inkluderes i gebyrberegningen.

Vannmåler kan ikke fjernes der vannmåler er pålagt.

§ 11-4 *Kommunens rett til kontroll*

Kommunen kan til enhver tid kontrollere vannmåleren.

§ 11-5 *Nøyaktighet*

På forespørsel fra kommunen skal abonnenten fremlegge dokumentasjon fra fagkyndig på at vannmåleren er kontrollert og funnet i orden og kalibrert i henhold til gjeldende retningslinjer. Dersom ikke dette gjøres avregistreres vannmåleren i kommunens systemer og forbruket blir stipulert.

Dersom abonnenten eller kommunen mener at vannmåleren viser for mye/lite må abonnenten for egen regning påse testing av vannmåleren i laboratorium godkjent av kommunen.

En feilmargin innenfor +/- 4% aksepteres og utgjør ikke grunnlag for korreksjon av målt forbruk.

§ 11-6 *Årlig avlesing av vannmåleren*

Avlesning av vannmåleren skal foretas en gang hvert år. Abonnenten foretar avlesning og innmelding innen tidsfristen som årlig fastsettes.

Dersom årlig avlesning av vannmåleren ikke utføres til bestemt tid eller data ikke innmeldes til kommunen stipuleres årsforbruket.

Kommunen kan velge å foreta avlesning av forbruket ved uteblitt avlesning. Det påløper et avlesningsgebyr for kontrollen.

§ 11-7 *Gjentatt uteblitte avlesninger av vannmåler*

Dersom 3 eller flere årlige avlesninger ikke mottas av kommunen deaktiveres vannmåleren i kommunens systemer. Før vannmåleren igjen kan tas i bruk og ny målerstand aksepteres skal vannmåleren kontrolleres og avleses av autorisert rørlegger. Kommunen kan alternativt selv velge å utføre kontrollen. Det tilkommer et avlesningsgebyr for slik kontroll. Kommunen kan i tillegg kreve dokumentasjon på nøyaktighet etter § 11-5 før avlesningen aksepteres.

Godkjent avlest målestand avregnes og rettes inntil de 3 seneste år. (jfr. foreldelsesloven § 2). Om det ikke påvises et variert forbruk skal det legges til grunn at forbruket har vært jevnt.

I tilfeller hvor måleravlesninger er utelatt og det etter varsel fra kommunen heller ikke mottas godkjent oppfølgings-avlesning eller sluttavlesning kan kommunen tilbake-beregne/rette årsforbruk for boliger/fritidsboliger etter areal, og andre bygg etter skjønn, for inntil de 3 seneste år (jfr. foreldelsesloven § 2).

§ 11-8 *Ødelagt eller manglende vannmåler*

Dersom en vannmåler stopper eller viser feil er det abonnentens plikt å skifte eller reparere denne for egen regning. Hvis ikke dette ikke er utført innen 3 måneder etter at feilen oppsto vil vannforbruket bli stipulert etter areal for boliger/fritidsboliger og etter skjønn for øvrige.

Dersom eiendom som er pliktig vannmåler ikke har installert dette innen 3 måneder fra plikten oppsto vil vannforbruket bli stipulert etter skjønn.

For eiendom som er pliktig vannmåler kan kommunen etter 3 måneder installere vannmåler på abonnentens regning dersom dette ikke er utført.

§ 11-9 *Pålegg om bytte av vannmåler*

Kommunen kan pålegge abonnenten å bytte vannmåler som ikke er dokumentert i orden eller kalibrert.

Kapittel 12. Fritak og retting av gebyr

§ 12-1 *Midlertidig fritak*

Midlertidig fritak for årsgebyret (fast og variabel del) gis kun dersom vannet stenges på hovedledning/klave eller om første stoppekran plomberes.

Midlertidig fritak kan gis for inntil 6 måneder ad gangen. Ny fritaksperiode krever søknad med dokumentasjon på at vilkårene for fritak er oppfylt.

Plombering/åpning skal kun foretas av autorisert rørlegger. Gebyret løper til plombering er utført og kommunen har mottatt melding om dette fra rørlegger.

§ 12-2 *Forhold som ikke gir grunnlag for gebyrfritak*

For eiendommer med flere boenheter hvor vannet til den enkelte enhet ikke kan stenges separat kan det ikke gis fritak for en enkelt boenhet.

Restriksjoner for vannforbruket eller kortere avbrudd i leveranse av vann eller mottak av avløpsvann gir ikke grunnlag for reduksjon eller fritak i gebyrene.

Fravær av forbruk eller fraflytting utgjør alene ikke grunnlag for fritak eller fradrag i gebyr.

§ 12-3 *Fritak for avløpsgebyr ved vannlekkasje*

Etter søknad kan det ved skjønn innvilges fritak for avløpsgebyr i tilfeller hvor det påvises/dokumenteres at vann fra vannlekkasje ikke har blitt tilført avløpet.

§ 12-4 *Gebyrfritak i særlige tilfeller*

Kommunen kan i særlige tilfeller innvilge tilbakebetaling eller fritak.

§ 12-5 *Retting av gebyr*

Feil i gebyrberegningen, faktureringen eller manglende gebyr skal rettes og differansen tilbakebetales eller innkreves.

Kommunen kan unnlate tilbakebetaling dersom abonnenten uaktsomt eller med forsett har årsaket feil gebyrberegning.

Renter på tilbakebetaling tilkommer i den grad det følger av forurensningsforskriften § 16-6.

Korrigering og innkreving/tilbakebetaling begrenses av foreldelsesfristene som følger av foreldelsesloven.

§ 12-6 *Klage på enkeltvedtak*

Enkeltvedtak fattet med hjemmel i denne forskriften kan påklages til kommunens klagenemnd etter bestemmelsene i forvaltningsloven. Klagen skal sendes til den instans som har fattet vedtaket.

Kapittel 13. Ikrafttredelse

§ 13-1 *Ikrafttreden*

Denne forskrift trer i kraft 15.05.2026.

Fra samme tid oppheves tidligere utgave av lokale gebyrforskrifter for vann og avløp, Fredrikstad kommune og Bystyrevedtak i sak 87/07, saksnummer 2007/6322.

§ 13-2 *Overgangsbestemmelse*

Vedtak og forskrifter fattet med hjemmel i tidligere utgaver av gebyrforskrifter for vann og avløp videreføres.

Kommentarer til forslag om revidert gebyrforskrift vann og avløp, Fredrikstad kommune 2026:

Nedenfor følger endringskommentarer. Strukturelle endringer kommenteres ikke.

Til hjemmelshenvisningen:

> ***«Hjemmel: Fastsatt av Bystyret, Fredrikstad kommune [vedtaksdato] med hjemmel i lov 06. juni 2025 nr.26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vann- og avløpsanleggslova) § 4 første ledd og forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 16-1 annet ledd og § 11-4, fastsatt med hjemmel i lov 16. mars 2012 nr.12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vann- og avløpsanleggslova) § 4, jfr. lov 06. juni 2025 nr.26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vann- og avløpsanleggslova) § 19, annet ledd.»***

Ny hjemmelshenvisning. Det har kommet en ny lov om kommunale vass- og avløpsanlegg som trer i kraft den 01.01.2026. Hjemmelshenvisningen er forandret til aktuell hjemmelsbestemmelse i den nye loven. Hjemmelshenvisningen til forurensningsforskriften er i forslaget også presisert fra kapittel til paragrafer og ledd.

Til forslaget § 1-1:

> ***«Forskriften skal sikre finansiering av kommunens drift og levering av vann- og avløpstjenester.*** *Forskriften gir bestemmelser om beregning og innbetaling av de gebyrer abonnentene skal betale for* ***disse tjenestene.*** ~~*de vann- og avløpstjenester kommunen leverer.*~~ *Forskriften gjelder alle kommunens abonnenter/****gebyrpliktige****.»*

Tillegg og språklig endring i eksisterende bestemmelse. Det er lagt inn et tillegg i formålsbestemmelsen om at forskriften skal sikre finansiering av kommunens drift og levering av vann- og avløpstjenestene. I tillegg er det foretatt en språklig omskriving for å tilpasse tillegget inn i eksisterende tekst. Dette er i tråd med formålsbestemmelsen i § 1 i den nye vass- og avløpsanleggslova.

Til forslaget § 1-3:

> *«Kommunens abonnenter betaler for vann- og avløpstjenester levert av kommunen. Forholdet mellom abonnenten og kommunen er regulert av lover og forskrifter samt av lokale reglementer og bestemmelser. De viktigste dokumentene er listet nedenfor:*
>
> - *Lov 06. juni 2025 nr. 26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova).*
> - *Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 11 og 16.*
> - *Gebyrforskrift for vann og avløp i Fredrikstad kommune (dette dokumentet).*
> - *Standard abonnementsvilkår, tekniske og administrative bestemmelser.*
> - ***Gebyrregulativ (egenbetalingsheftet) for det enkelte år.»***

Tillegg i eksisterende bestemmelse. I bestemmelsen listes det opp annen regulering som også gjelder i forholdet mellom kommunen og abonnenten. Til denne listen tilføyes gebyrregulativet (egenbetalingsheftet) for det enkelte år, hvor bystyret vedtar de årlige gebyrsatsene. Referansen til ny lov om vass- og avløpsanlegg er også oppdatert.

Til forslaget § 1-4, 1. og 2. ledd:

> ***«Abonnement er en avtale mellom abonnenten og kommunen om vannforsynings- og/eller avløpstjenester gjennom tilknytningen til kommunens vann- og avløpsanlegg, herunder via privat fellesnett. Det er ikke en betingelse at avtaleforholdet er skriftlig.»***

«Abonnent er eier eller fester av eiendom som er tilknyttet kommunens vann- og avløpsanlegg, eller eiendom som er godkjent eller krevd tilknyttet, eller som på annen måte benytter seg av vann- og avløpstjenestene.»

Nye bestemmelser. Bestemmelsene synliggjør hva «abonnement» og «abonnent» er. Tilføyingene innebærer ikke noen endring i forhold til hvem som er «gebyrpliktig».

Til forslaget § 3-1:

«Gebyrene omfatter:

a. Tilknytningsgebyr for vann.
b. Tilknytningsgebyr for avløp.
c. Årsgebyr for vann (summen av fast og variabel del).
d. Årsgebyr for avløp (summen av fast og variabel del).
e. Gebyr for plombering av stoppekran.
f. Gebyr for vannmåleravlesning.
g. ~~Tilleggsgebyr for nærings- og industriavløp.~~ ***Gebyr for særlig forurenset avløpsvann.»***

Omskriving av eksisterende bestemmelse punkt g som følge av at § 6-3 foreslås endret. Se egen kommentar.

Til forslaget § 4-1:

«For bolig- og fritidseiendommer med vannmåler innbetales vann- og avløpsgebyr à konto i 4, alternativt 12, terminer, med årlig avregning på grunnlag av måleravlesning. For bolig- og fritidseiendommer uten vannmåler innbetales stipulert vann- og avløpsgebyr i 4, alternativt 12, like terminer. For øvrige eiendommer med vannmåler innkreves vann- og avløpsgebyr à konto i 4 terminer med årlig avregning på grunnlag av måleravlesning.»

Omskriving av eksisterende bestemmelse. Bestemmelsen er omformulert og har en tilføying om at også fritidseiendommer har anledning til å velge innbetaling av gebyrene i 12 terminer, slik som boliger.

Eksisterende bestemmelse:

~~«For eiendom som betaler etter målt forbruk av vann og /eller avløpsvann innkreves vann- og avløpsgebyr à konto normalt i 4 terminer, med årlig avregning på grunnlag av måleravlesning. For boligeiendom som betaler etter areal kreves gebyret inn i 4 like terminer.~~
~~Men for boligeiendommer kan betaling i 12 terminer benyttes. For hytte-/fritidseiendommer innkreves vann- og avløpsgebyr i 4 terminer.»~~

Til forslaget § 4-2, 1. ledd:

«Ved eierskifte vil ubetalte, fakturerte terminer følge eiendommen og overflyttes til ny tinglyst eier. Eventuell fordeling mellom tidligere og ny eier må ordnes av partene selv.»

Omskriving av eksisterende bestemmelse. Presiserer gjeldende rett om at de kommunale eiendomsgebyrene følger eiendommen og at ubetalte, fakturerte terminer føres med eiendommen over på ny eier.

Eksisterende bestemmelse:

~~«Ved et eventuelt eierskifte må utfakturert termin fordeles av de involverte parter.»~~

Til forslaget § 4-4:

«Alle abonnenter som er tilknyttet offentlig vann og/eller avløp er pliktet til straks å melde fra til kommunen dersom det blir oppdaget feil i faktura for vann og avløp, eller dersom faktura ikke er mottatt. ***Samt å melde fra om feil eller endringer i abonnementsforholdet.»***

Tillegg i eksisterende bestemmelse. Abonnenten har etter gjeldende regelverk plikt til å melde fra til kommunen dersom det oppdages feil i faktura eller om faktura ikke mottas. Dette videreføres. I tillegg inntas det et punkt som tydeliggjør at plikten også gjelder ved feil eller endringer i abonnementsforholdet.

Til forslaget § 4-5:

«Gebyr må betales innen forfallsdato selv om gebyret er påklaget.»

Ny bestemmelse. Presiserer gjeldende rett om at en klage som hovedregel ikke gir utsettende virkning på betalingsplikten. Kommunen kan beslutte å gi utsettende virkning når det er forhold som taler for dette bør gis.

Til forslaget § 5-1:

«~~Lov om kommunal vass- og avløpsanlegg krever at det betales tilknytningsgebyr for tilknytning til vann- og/eller avløpstjenester.~~»

Tilknytningsgebyr betales for bebygd eiendom eller ved førstegangsoppføring av bygg på eiendom, som blir tilknyttet offentlig vann- og/eller avløpsnett. Det betales tilknytningsgebyr for hver boenhet. Faktura blir sendt til hjemmelshaver.

Tilknytningsgebyret skal være likt for alle abonnenter og skal betales ved første gangs tilknytning. Tilknytningsgebyret beregnes fra dato for midlertidig brukstillatelse.»

Fjerning av ledd i eksisterende bestemmelse. Første ledd foreslås fjernet. De materielle bestemmelsene om tilknytningsgebyret i annet og tredje ledd videreføres, men innledningsbestemmelsen i første ledd foreslås fjernet fordi den anses som informasjon uten noe selvstendig innholdsmessig betydning. Kommunedirektøren mener dette bør utelates der det ikke er nødvendig for å forstå den materielle bestemmelsen. Dagens andre og tredje ledd blir etter dette første og annet ledd.

Til forslaget § 6-3:

«Årsgebyret for virksomheter med avløpsvann som avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann skal beregnes ut fra konsentrasjoner i tilført mengde avløpsvann. I tillegg til normal sats skal virksomheten dekke avløpsanleggets beregnede kostnader ved å rense tilført mengde forurensning som overstiger vanlig kommunalt avløpsvann. Tillegget beregnes for konsentrasjoner hvor de angitte parameterne overskrider innholdet i vanlig kommunalt avløpsvann ut fra tabell 1:

Tabell 1

Parameter	***Konsentrasjonsgrenser for «vanlig kommunalt avløpsvann»***		
	(mg/l)		***(kg/m^3)***
Organisk stoff (KOF)	***<***	***600***	***0,60***
Organisk stoff (BOF_5)	***<***	***300***	***0,30***
Total fosfor (tot-P)	***<***	***10***	***0,01***
Suspendert stoff (SS)	***<***	***400***	***0,40***
Total nitrogen	***<***	***60***	***0,06***

Beregningen baseres på modell i Norsk vanns veileder 228/2017. Kapitalkostnader kan unnlates fra modellberegningen dersom disse medfører et urimelig høyt utslag uten at det foreligger reelle økninger i rensekostnadene.

Kommunen fastsetter årlig gebyret for rensing av de ulike parameterne og tilførselen av avvikende forurensning fra den enkelte abonnent.»

Omskriving og endring av eksisterende bestemmelse. Kommunen kan fastsette særlige regler for beregningen av årsgebyr for virksomheter med særlig forurenset avløpsvann. I dag beregnes dette som tilleggsgebyr for særlig forurenset avløp. Omskrivingen av regelen er i tråd med anbefalingene i veileder 228/2017 fra Norsk vann.

Første ledd er en omformulering av eksisterende regel med en tilpasset tekst som tar utgangspunkt i ordlyden i forslaget fra veilederen til Norsk vann. Her stadfestes det at det at virksomheter med særlig forurenset avløp kan ilegges et forhøyet avløpsgebyr som et tillegg til den ordinære satsen. Forurensningsverdiene for avløpet defineres i tabellen fra veilederen til Norsk vann.

Annet ledd, første punktum fastsetter reglene for beregningen av gebyret. Beregningen skal ta utgangspunkt i beregningsmodellen fra Norsk vann som er inntatt i veileder 228/2017. Dette er en revidert utgave av modellen som bystyret tidligere har vedtatt i sak 87/07, saksnummer 2007/6322. Dette vil da opphøre. Norsk vann skriver i veilederen at den reviderte modellen tar utgangspunkt i den totale mengden av stoffene som renseanlegget mottar i sitt innløpsvann, til forskjell fra tidligere modell som tok utgangspunkt i mengden av stoffene som det kommunale renseanlegget hadde fjernet. Norsk vann begrunner revisjonen med at man unngår at gebyret varierer med renseresultatene på anlegget og at avløpsgebyret for en virksomhet dermed blir mer forutsigbart.

Annet ledd, annet punktum er en ny bestemmelse som gir kommunen mulighet for å utelate kapitalkostnader i beregningsmodellen dersom disse medfører et urimelig høyt utslag på gebyret uten at det foreligger reelle økninger i rensekostnadene. Dersom kapitalkostnadene får et unormalt høyt nivå vil balansen i beregningsmodellen endres for mye og at det oppstår et korreksjonsbehov. Høyere renter og låneopptak knyttet til byggingen av nytt renseanlegg kan gi store utslag, og i de senere år observeres det at størrelsen på det forhøyede avløpsgebyret eskalerer til store størrelser som følge av beregningsmodellen som er vedtatt. Virksomhetene betaler kapitalkostnader gjennom den ordinære delen av avløpsgebyret.

Eksisterende bestemmelse:

~~*«Dersom avløpsvannets sammensetning avviker fra vanlig husholdningsavløp og virker fordyrende på drift og vedlikehold av kommunens avløpsanlegg kan det beregnes et tillegg til avløpsgebyret. Tilleggsgebyret beregnes i henhold til bystyrevedtak 87/07, saksnummer 2007/6322. I Fredrikstad kommune reguleres denne typen gebyr gjennom enkeltvedtak.»*~~

Til forslaget § 7-3, 1. ledd:

«Årsgebyret skal for nybygg beregnes fra dato for midlertidig brukstillatelse. ***Dersom bygget eller sanitæranlegget tas i bruk før brukstillatelse foreligger skal gebyr påløpe fra det faktiske brukstidspunktet.»***

Tillegg i eksisterende bestemmelse. Hovedregelen i gjeldende bestemmelse er at årsgebyret for nybygg starter å løpe fra datoen det gis midlertidig brukstillatelse. Denne hovedregelen videreføres. I forslaget tilføyes det i tillegg at dersom bygget eller sanitæranlegget faktisk tas i bruk før en brukstillatelse foreligger vil gebyret i stedet påløpe fra dette tidspunktet. Gebyr er betaling for de forbrukte tjenestene og kommunen har krav på en betaling selv om bygget brukes uten slik tillatelse.

Til forslaget § 7-4:

> ***«Kommunen kan etter skjønn, i tillegg til abonnentens øvrige forbruk, stipulere ekstra forbruk eller umålt forbruk som påløper fra abonnentens anlegg.»***

Ny bestemmelse. Gir kommunen en klarere hjemmel til å stipulere og innkreve gebyr for ekstra eller umålt forbruk som påløper fra abonnentens anlegg. Formålet med bestemmelsen er å ha en tydelig hjemmel for å kreve inn gebyr for ekstra forbruk av tjenestene som ikke skulle fanges opp av den ordinære gebyrberegningen. Eksempelvis en vedvarende vannlekkasje utenfor vannmåleren som det fremstår som urimelig å ikke fakturere, eller at vann gebyrfritt blir forbrukt til andre typer formål uten at dette blir målt eller følger av arealstipuleringen. Det må bemerkes at slike tilfeller tilhører sjeldenhetene, men siden vann- og avløpstjenestene finansieres av selvkost er det viktig at man har verktøy for å håndtere dette. Synligheten av bestemmelsen kan også tenkes å ha en viss preventiv virkning.

Til forslaget § 9-4:

> ***«Både kommunen og abonnenten kan kreve at den variable delen av årsforbruket skal fastsettes fra faktisk (målt) forbruk.»***

Ny bestemmelse. Presiserer at både kommunen og abonnenten kan kreve at forbruket måles med vannmåler, også for fritidsboliger. Dette er lovregulert, men forholdet bør komme frem klart i gebyrforskriften slik som i tilsvarende bestemmelse for boliger § 8-4.

Til forslaget § 11-1, 1. ledd:

> ***«Abonnenten er ansvarlig for at vannmåleren til enhver tid er i orden og kalibrert. Abonnenten skal påse at vannmåleren er av godkjent merke, med kvalitet og nøyaktighet innenfor rammene som er fastsatt av Justervesenet eller annen myndighet.»***

Ny bestemmelse. Tydeliggjør at abonnenten har ansvaret for at sin vannmåler er i orden og nøyaktig. Vannmåleren skal være av et godkjent merke og med kvalitet og nøyaktighet innenfor rammene som Justervesenet eller annen myndighet fastsetter. Dette vil i praksis være tilfellet når man benytter en autorisert rørlegger til å utføre jobben, slik kommunen også krever.

Til forslaget § 11-2, 1. og 2. ledd:

> *«Installasjon av vannmåler skal kun utføres av godkjent autorisert rørleggerfirma og skal meldes til kommunen* ***innen 3 måneder. Abonnenten må påse at dette gjøres. Tidligere installert vannmåler som ikke er innmeldt korrekt og målere som er blitt avinstallert/avregistrert må innmeldes på nytt.***
>
> ***Installasjon innmeldes til kommunen på den til enhver tid nærmere oppgitte måte.*** *Målertype, målernummer og målerstand må oppgis. Ved utskifting av vannmåler må disse dataene også oppgis for måleren som demonteres. Målerstanden skal dokumenteres med bilde.»*

Tillegg i eksisterende bestemmelser.

Første ledd inntar en ny regel i eksisterende bestemmelse om at innmeldingen av vannmåleren til kommunen må gjøres innen 3 måneder etter installasjonen. Det er rørleggeren som melder inn installasjonen, men abonnenten gis også et ansvar for å påse at dette blir fulgt opp. Bestemmelsen viderefører kravet til fagkyndig installering og dokumentasjon. Videre inntas en presisering om at vannmålere som er blitt installert på et tidligere tidspunkt uten at de er blitt innmeldt korrekt, samt vannmålere som er blitt avinstallert/avregistrert, må innmeldes på nytt. Det er viktig at kommunen har kontroll på

hvilke vannmålere som er i bruk til enhver tid slik at forbruk og gebyr kan kalkuleres korrekt, og for å unngå konflikter og tvil rundt avregningen av forbruket. Kommunen har opplevd flere tilfeller av at abonnenter etter mange år brått krever en avregning på en vannmåler som aldri er blitt innmeldt eller blitt avlest tidligere.

Annet ledd er i stor grad samme som eksisterende bestemmelse. Endringen består i at innmelding av vannmåler på eget skjema er blitt erstattet av den digitale plattformen «Rørleggerportalen». For å unngå at forskriften må endres på nytt dersom nye løsninger skulle tas i bruk endres regelen mer generelt til at innmeldingen skal skje på nærmere oppgitt måte.

Til forslaget § 11-5:

> ***«På forespørsel fra kommunen skal abonnenten fremlegge dokumentasjon fra fagkyndig på at vannmåleren er kontrollert og funnet i orden og kalibrert i henhold til gjeldende retningslinjer. Dersom ikke dette gjøres avregistreres vannmåleren i kommunens systemer og forbruket blir stipulert.***
>
> *Dersom abonnenten eller kommunen mener at vannmåleren viser for mye/lite må abonnenten for egen regning besørge testing av vannmåleren i laboratorium godkjent av kommunen.*
>
> ***En feilmargin innenfor +/- 4% aksepteres og utgjør ikke grunnlag for korreksjon av målt forbruk.»***

Nye bestemmelser. Første og tredje ledd er nye tillegg. Annet ledd er endret språklig, men innholdet er videreført.

Første ledd gir kommunen en tydelig hjemmel til å kreve en dokumentasjon på at vannmåleren er i orden og nøyaktig. Sannsynligheten for unøyaktighet øker med alderen på vannmåleren og Justervesenet anbefaler at alle vannmålere som er eldre enn 8 år kontrolleres hvert 4 år. Dette er svært omfattende og det er derfor funnet en innretning som man mener både ivaretar hensynet til abonnentene, effektiv saksbehandling og kvalitetssikringen. Kommunen har plikt til å ha et system for å kunne kvalitetssikre vannmåleravlesninger. Kommunen mener at man i stor grad oppnår målet slik regelen nå er utformet. Kommunen kan på forespørsel kreve en dokumentasjon på vannmålerens nøyaktighet, eksempelvis for å ta stikkprøver som ledd i et kvalitetssystem eller som en forsikring på om måleren i enkelttilfeller er i orden og kalibrert. Dette kan blant annet være hensiktsmessig når det kommer til å fange opp om eldre målere eller målere som er blitt unnlatt avlest over lengre tid er innenfor rammene av nøyaktighet eller trenger utbytting. Med fagkyndig menes noen som har tilstrekkelig kompetanse til å utføre en slik kontroll. Testingen bør nødvendigvis ikke være avansert, men bygge på kontrollørens faglige kunnskap og vurdering av hva slags testing som er passende.

Annet ledd er lik som i eksisterende bestemmelse. Denne bestemmelsen regulerer tilfeller hvor en av partene *mistenker* at det foreligger et avvik i måleresultatene. I disse tilfellene kan man tenke seg at avviket også kan ha betydning for tidligere målinger. Det kreves derfor som utgangspunkt at kontroll av måleren skjer på et laboratorium som er særlig godkjent for testing. Dette vil i praksis bety hos Justervesenet, som påtar seg slike oppdrag. Men annen tilsvarende instans kan også tenkes.

Tredje ledd fastsetter hvilken feilmargin som er innenfor det akseptable. Denne bygger på retningslinjene til Justervesenet.

Til forslaget «§§ 11-6 og 11-7:

Omskriving av eksisterende bestemmelser. Begge må sees i sammenheng. Eksisterende bestemmelser omskrives og foreslås delt mellom «årlig avlesning» (§ 11-6) og «gjentatte uteblitte avlesninger» (§ 11-7).

«§ 11-6 Årlig avlesing av vannmåleren

Avlesning av vannmåleren skal foretas en gang hvert år. Abonnenten foretar avlesning og innmelding innen tidsfristen som årlig fastsettes.

Dersom årlig avlesning av vannmåleren ikke utføres til bestemt tid eller data ikke innmeldes til kommunen stipuleres årsforbruket.

Kommunen kan velge å foreta avlesning av forbruket ved uteblitt avlesning. Det påløper et avlesningsgebyr for kontrollen.»

Det er viktig at årlige vannmåleravlesninger utføres siden dette er et ledd i beregningen av gebyr. I gjeldende utgave skilles det ikke mellom en enkelt utelatt avlesning eller gjentatte uteblitte avlesninger. Dette er det vurdert som hensiktsmessig å gjøre fordi virkningene av forsømmelsen(e) er forskjellige. Enkeltvis forglemmelse av en årlig avlesning håndterer kommunen på en relativt god måte (selv om det ikke er ønskelig). Konsekvensen er at forbruket blir stipulert det uteblitte året og avregnet på det neste. Gjentatte utelatelser av avlesninger er mer problematisk å håndtere.

«§ 11-7 Gjentatt uteblitte avlesninger av vannmåleren

«Dersom 3 eller flere årlige avlesninger ikke mottas av kommunen deaktiveres vannmåleren i kommunens systemer. Før vannmåleren igjen kan tas i bruk og ny målerstand aksepteres skal vannmåleren kontrolleres og avleses av autorisert rørlegger. Kommunen kan alternativt selv velge å utføre kontrollen. Det tilkommer da et avlesningsgebyr for slik kontroll. Kommunen kan i tillegg kreve dokumentasjon på nøyaktighet etter § 11-5 før avlesningen aksepteres.

Godkjent avlest målestand avregnes og rettes inntil de 3 seneste år. (jfr. foreldelsesloven § 2). Om det ikke påvises et variert forbruk skal det legges til grunn at forbruket har vært jevnt.

I tilfeller hvor måleravlesninger er utelatt og det etter varsel fra kommunen heller ikke mottas godkjent oppfølgings-avlesning eller sluttavlesning kan kommunen tilbake-beregne/rette årsforbruk for boliger/fritidsboliger etter areal, og andre bygg etter skjønn, for inntil de 3 seneste år (jfr. foreldelsesloven § 2).»

Kommunen opplever at et visst antall abonnenter gjentatte ganger unnlater å foreta avlesninger. Erfaringsmessig ligger antallet omtrent på mellom 6 og 10 prosent. Selv etter purringer uteblir avlesningene, noe som igjen medfører usikkerhet i gebyrberegningen og ekstraarbeid. Gjentatte, påfølgende manglende avlesninger medfører at kommunens grunnlag for å beregne gebyrene blir for dårlig og dette krever ekstra ressurser å administrere.

Første ledd, første punktum definerer gjentatt utelatelse av avlesning som 3 eller flere år. I slike tilfeller beskriver bestemmelsen at vannmåleren vil deaktiveres i kommunens systemer fordi gebyrberegningen blir mer og mer gal om man fortsetter å beregne gebyr ut fra en vannmåler som ikke blir avlest. Kommunen har mulighet til å rykke ut for kontroll, men dette er ressurskrevende arbeid som både tar lang tid og fordrer at det finnes tilgjengelig arbeidskapasitet til å utføre kontrollene og at abonnenten er tilgjengelig. For eiendommer hvor vannmåler er frivillig vil gebyrene, der det ikke foretas kontroll, i stedet beregnes etter tabell med utgangspunkt i eiendommens areal på lik linje med alle eiendommer som ikke har installert vannmåler. Problemene med manglende avlesning vil dermed reduseres betydelig. Mer av kontrollkapasiteten kan da i større grad rettes mot eiendommene hvor vannmåler er pliktig, og hvor kommunen har et større behov for å få inn avlesninger. Der hvor vannmåler

er pliktig kan kommunen også foreta en stipulering etter skjønn slik at man uansett vil ha en løsning dersom det mangler kapasitet til å foreta kontroll eller man ikke får tilgang til måleren.

Første ledd, annet punktum bestemmer at dersom en vannmåler som ikke er blitt avlest over en lengre periode og igjen skal benyttes og avregnes, så kreves en kontroll av vannmåleren. Dette er for å kunne verifisere resultatet og forsikre seg om at måleren faktisk virker. Kontrollen må utføres av rørlegger, eventuelt kommunen dersom det er kapasitet til det. Det presiseres til slutt at kommunen i tillegg til kontroll også kan kreve en nøyaktighetskontroll etter § 11-5 før man aksepterer avlesningen.

Annet ledd henviser til foreldelseslovens bestemmelser om at muligheten for avregning av forbruket tilbake i tid begrenser seg til inntil de 3 seneste år. Dette vil være relevant i tilfeller hvor vannmåleren ikke er avlest over en lengre tid. Annet punktum sier at dersom man ikke har grunnlag for å påvise et variert forbruk og tidfeste dette nøyaktig, skal det legges til grunn i at forbruket har vært jevnt i perioden. Dette er i tråd med uttalelser fra Sivilombudsmannen i sak 2011/627.

Tredje ledd omhandler vannmålere som over en lengre periode ikke er blitt avlest og i perioden har blitt stipulert ut fra forventet målt forbruk som avviker fra beregning etter areal/skjønnstipulering, ut fra forventningen (og reglene) om at det vil komme en påfølgende oppfølgingsavlesning/sluttavlesning. Dersom det etter varsel fortsatt ikke mottas noen avlesning slik at det kan gjøres en korrekt avregning eller avslutning, bør kommunen ha mulighet til å korrigere forbruket i den inaktive perioden og beregne gebyrene som om bygget ikke hadde hatt noen vannmåler. Det kan eksempelvis avdekkes at måleren er blitt ulovlig fjernet eller blitt ødelagt, eller at eieren gjør seg utilgjengelig. En etterberegning vil i slike tilfeller gi mer korrekt og rettferdig gebyrberegning. Adgangen til slik retting begrenses av bestemmelsene i foreldelsesloven for inntil de tre seneste år.

Eksisterende bestemmelser:

> ~~*«Avlesning av vannmåleren foretas en gang hvert år. Abonnenten foretar avlesning og innmelding innen den fastsatte tidsfrist.*~~
>
> ~~*Dersom avlesning av vannmåler ikke utføres til bestemt tid eller dersom data ikke innmeldes til kommunen stipuleres årsforbruket ved skjønn av kommunen og/eller vil gebyr bli beregnet etter areal. Kommunen kan velge å foreta avlesning av forbruket for abonnentens regning (avlesningsgebyr). Avlesningsgebyret fastsettes av kommunestyret. Dersom abonnenten igjen ønsker å bli beregnet etter målt vannforbruk, skal vannmåler sjekkes og avleses av kommunen mot et avlesningsgebyr.»*~~

Til forslaget § 11-8:

> ***«Dersom en vannmåler stopper eller viser feil er det abonnentens plikt å skifte eller reparere denne for egen regning. Hvis ikke dette ikke er utført innen 3 måneder etter at feilen oppsto vil vannforbruket bli stipulert etter areal for boliger/fritidsboliger og etter skjønn for øvrige.***
>
> ***Dersom eiendom som er pliktig vannmåler ikke har installert dette innen 3 måneder fra plikten oppsto vil vannforbruket bli stipulert etter skjønn.***
>
> ***For eiendom som er pliktig vannmåler kan kommunen etter 3 måneder installere vannmåler på abonnentens regning dersom dette ikke er utført.»***

Omskriving av eksisterende bestemmelser. Endringene går på formuleringen og presiseringer. Det er også en endring av hvordan stipulering av forbruk skal gjøres for eiendom som er pliktig vannmåler, men som ikke har dette. I eksisterende bestemmelse står det at forbruket stipuleres «høyt». Kommunedirektøren mener at en stipulering av forbruket må ta utgangspunkt i reelt forbruk og formuleringen er derfor endret.

Eksisterende bestemmelse:

~~«Dersom en vannmåler stopper eller viser feil, er det abonnentens plikt å skifte eller reparere denne for egen regning. Hvis ikke dette gjøres innen 3 måneder vil vannforbruket for boliger stipuleres etter boligens areal, mens for næringsvirksomhet etc. vil vannforbruket bli stipulert høyt. Det samme gjelder for nyetablert næringsvirksomhet etc. Dersom slik virksomhet ikke har installert vannmåler innen 3 måneder, vil vannforbruket også for disse bli stipulert høyt. Når det gjelder næringsvirksomhet kan kommunen etter 3 måneder installere vannmåler på abonnentens regning.»~~

Til forslaget § 11-9:

«Kommunen kan pålegge abonnenten å bytte vannmåler som ikke er dokumentert i orden eller kalibrert.»

Omskriving av eksisterende bestemmelse. Dette er et mindre utdrag av en eksisterende bestemmelse som gir hjemmel for pålegg om bytte av blant annet vannmåler med mer. Den opprinnelige bestemmelsen foreslås derimot fjernet fordi den er for omfattende, men det som omhandler hjemmel for pålegg om bytte av vannmåler trekkes ut og videreføres. Se påfølgende punkt under overskriften: «Forslag om å fjerne bestemmelse i dagens forskrift om pålegg om utbedring av feil».

Til forslaget om å fjerne bestemmelse om pålegg:

~~«Pålegg om utbedringer av feil~~
~~Kommunen kan gi abonnenten pålegg om å utbedre egne vann- og avløpsanlegg, herunder defekt vannmåler, vannlekkasje, defekt avløpsledning m.m. innen angitt frist. Dersom forholdet ikke er utbedret når fristen er utgått kan det gis et gebyr eller dagmulkt. Etterkommer ikke den ansvarlige pålegget kan kommunen sørge for iverksetting av tiltakene.~~

~~Kommunen kan stipulere forbruket fra pålegg er gitt til tiltaket er utbedret.»~~

Fjerning av bestemmelse. Det foreslås å fjerne bestemmelsen(e) som omhandler pålegg om utbedring av sanitæranlegg og stikkledninger, samt oppfølging av dette med gebyr og dagmulkt. Kommunedirektørens vurdering er at gebyrforskriften ikke er riktig sted for å hjemle pålegg om utbedring av private ledninger/anlegg. Kommunen benytter plan- og bygningsloven som hjemmelsgrunnlag for pålegg om utbedring av private vannledninger. For utbedring av avløpsledninger benyttes forurensningsloven som hjemmelsgrunnlag. I ny lov om vass- og avløpsanlegg, som trer i kraft den 01.01.2026, gis kommunen en egen og direkte hjemmel for pålegg og oppfølging med tvangsmulkt. Det vurderes som en unødvendig omvei å lage egne påleggshjemler i en lokal gebyrforskrift når det finnes lovhjemler som kan benyttes direkte.

Bestemmelse om pålegg om utbedring av vannmåler er derimot videreført og flyttet til § 11-9 siden dette dreier seg om (til dels frivillig) måleinstrument hvor feil og unøyaktighet primært relaterer seg til gebyrberegningen og ikke i like stor grad er en teknisk mangel med anlegget.

Bestemmelse om at kommunen kan stipulere (ekstra) forbruk videreføres i forslaget § 7-4.

Til forslaget § 12-1, 2. ledd

«Midlertidig fritak kan gis for inntil 6 måneder ad gangen. Ny fritaksperiode krever søknad med dokumentasjon på at vilkårene for fritak er oppfylt.»

Ny bestemmelse. En presisering om at midlertidig fritak kun gis for inntil 6 måneder ad gangen, som etter hvert er blitt gjeldende praksis. Dette er for å forhindre at gebyrfritaket fortsetter å løpe i lengre perioder dersom abonnenten unnlater å melde fra at man har tatt tjenesten i bruk igjen. Det kan også være tilfeller hvor plomberingen fjernes eller vilkårene for

fritaket bortfaller, uten at kommunen får noen melding om dette. Det er ofte krevende å rette opp slike tilfeller når det oppdages lenge i etterkant. Bestemmelsen pålegger derfor den som ønsker fritaket å påse at vilkårene oppfylles med jevne mellomrom, ved bekrefte dette i en søknad om forlengelse.

Til forslaget § 12-2, 3. ledd:

> ***«Fravær av forbruk eller fraflytting utgjør alene ikke grunnlag for fritak eller fradrag i gebyr.»***

Ny bestemmelse. Dette er gjeldende rett, men bestemmelsen opplyser og synliggjør at fravær av forbruk eller fraflytting i seg selv ikke utgjør grunnlag for gebyrfritak. Dette er et vanlig spørsmål og det vil gjøre saksbehandlingen mer effektiv dersom man kan henvise til en direkte regel om dette, i stedet for å utlede forholdet gjennom øvrige regler. Dette antas å bli besparende på arbeidskapasiteten og hindre unødvendige konflikter som kan oppstå. Hovedregelen er at det er tilknytningen til de kommunale ledningene som utløser gebyrplikten. Dersom abonnenten har et lavt eller fraværende forbruk, men fortsatt ønsker å være tilknyttet tjenesten, har man en mulighet til å oppnå reduserte gebyr ved å sette inn vannmåler og betale for sitt faktiske forbruk. Alternativt kan abonnenten også avstenge og plombere stoppekranen sin og søke om midlertidig gebyrfritak. Dersom man ønsker et permanent fritak må dette skje ved at man frakopler seg kommunens anlegg.

Til forslaget § 12-3:

> ***«Etter søknad kan det ved skjønn innvilges fritak for avløpsgebyr i tilfeller hvor det påvises/dokumenteres at vann fra vannlekkasje ikke har blitt tilført avløpet.»***

Omskriving av eksisterende bestemmelse. Gjeldende rett videreføres, men det presiseres at det må søkes om fritaket. Dette er også gjeldende praksis da det ikke er automatikk i at slike tilfeller fanges opp.

Eksisterende bestemmelse:

> ~~*«Feil innbetalt avløpsgebyr som følge av merforbruk tilbakebetales for inntil 3 år (jfr. Foreldelseslovens § 2) uten renter, dersom det kan påvises/dokumenteres at vann som følge av vannlekkasje ikke har rent tilbake til avløpet.»*~~

Til forslaget § 12-5:

> ***«Feil i gebyrberegningen, faktureringen eller manglende gebyr skal rettes og differansen tilbakebetales eller innkreves.***
>
> ***Kommunen kan unnlate tilbakebetaling dersom abonnenten uaktsomt eller med forsett har årsaket feil gebyrberegning.***
>
> ***Renter på tilbakebetaling tilkommer i den grad det følger av forurensningsforskriften § 16-6.***
>
> ***Korrigering og innkreving/tilbakebetaling begrenses av foreldelsesfristene som følger av foreldelsesloven.»***

Omskriving av eksisterende bestemmelser. Gjeldende rettstilstand videreføres i stor grad, men abonnentene får et noe bedre utgangspunkt for tilbakebetaling av eventuelle feil gebyr enn det som er tilfellet i eksisterende bestemmelser.

Første ledd stadfester en ny hovedregel om at feil som utgangspunkt skal rettes og tilbakebetales/innkreves. Dette i motsetning til eksisterende bestemmelse hvor det bare skal gis tilbakebetaling dersom abonnenten uforskyldt har betalt feil gebyr. Kommunens vurdering er at feil bør rettes med mindre det er grunnlag for å ikke gjøre det. Vann- og avløpstjenestene er finansiert etter selvkost og det er viktig at hver abonnent betaler sin

rettmessige andel. Kommunen har som selvkostforetak rett og plikt til å innkreve rettmessig gebyr og i dette ligger også at feil rettes. Abonnenten har også i stor grad en rett til å få tilbake eventuelt feilinnbetalt gebyr, med mindre man i utpreget grad selv har årsaket feilen, ref. blant annet Sivilombudets uttalelse om dette gjengitt i årsmeldingen for 2007 side 409.

Andre ledd er en omgjøring av eksisterende regel om at det ikke gis tilbakebetaling dersom abonnenten eller ansvarlig søker er skyld i feil gebyr. Regelen gjøres i forslaget om til en unntaksregel hvor kommunen *kan* unnlate slik tilbakebetaling i tilfeller hvor abonnenten uaktsomt eller med forsett har årsaket at gebyrberegningen ble feil. Unntaket er ment for unntakstilfellene. En slik situasjon kan tenkes dersom man ikke følger reglene, gir feilaktige opplysninger eller unnlater å gi opplysninger til kommunen. Eller for eksempel bevisst betaler feil gebyr for å unngå at kommunen får kjennskap til andre ulovlige forhold.

Tredje ledd viser til gjeldende rett om at abonnenten har krav på renter på tilbakebetalt beløp i den grad det følger av forurensningsforskriften § 16-6, som viser videre til eiendomsskatteloven § 26.

Fjerde ledd presiser gjeldende rett om at korrigeringer og innkreving/tilbakebetaling begrenses av foreldelseslovens bestemmelser.

Eksisterende bestemmelser:

> ~~*«Tilbakebetaling av gebyr kan gis på bakgrunn av skjønn etter søknad ved følgende tilfeller:*~~
>
> > ~~*1. Feil innbetalt avløpsgebyr som følge av merforbruk tilbakebetales for inntil 3 år (jfr. Foreldelseslovens § 2) uten renter, dersom det kan påvises/dokumenteres at vann som følge av vannlekkasje ikke har rent tilbake til avløpet.*~~
> > **[Punkt 1 er videreført og flyttet til forslaget § 12-3].**
> >
> > ~~*2. Feil innbetalt vann- og avløpsgebyr tilbakebetales for inntil 3 år (jfr. Foreldelseslovens § 2) med renter, dersom abonnenten uforskyldt har betalt feil gebyr.*~~
>
> ~~*Det gis ikke tilbakebetaling dersom abonnenten eller ansvarlige søker er skyld i feil i gebyr.*~~
>
> ~~*Manglende eller feilfakturerte vann- og avløpsgebyrer kan korrigeres og innkreves av kommunen for inntil 3 år tilbake. I tilfeller hvor kommunen har manglet nødvendig kunnskap om forholdet kan gebyrer innkreves lengre tilbake i tid. (Jfr. Foreldelsesloven §2 og §10).»*~~

Til forslaget § 13-2:

> ***«Vedtak og forskrifter fattet med hjemmel i tidligere utgaver av gebyrforskrifter for vann og avløp videreføres.»***

Inntak av en overgangsbestemmelse for å forsikre om at gjeldende vedtak og forskrifter som alt er fattet med hjemmel i tidligere forskrifter videreføres.

Bestemmelser med språklige endringer:

§ 1-2
§ 1-3, 1. ledd, kulepunkt 2
§ 1-4, 3. ledd
§ 2-4
§ 3-2
§ 5-2, 2., 3 og 4. ledd
§ 8-2, 2. ledd
§ 8-4

§ 10-1
§ 10-3
§ 11-1, 2. ledd
§ 11-2, 3. ledd
§ 11-3, 1. ledd
§ 11-4
§ 11-5, 2. ledd
§ 12-2, 1. ledd
§ 12-4
§ 12-6

Oppvekstutvalgets vedtak 15.04.2026:

Forskrift FOR-2024-06-14-995 om de kommunale skolefritidsordningene i Fredrikstad kommune, Østfold oppheves, og endringen trer i kraft etter vedtak i bystyret

Oppvekstutvalgets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:
Forskrift FOR-2024-06-14-995 om de kommunale skolefritidsordningene i Fredrikstad kommune, Østfold oppheves, og endringen trer i kraft etter vedtak i bystyret

Formannskapets behandling:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/839
Dokumentnr.: 146
Løpenr.: 64597/2026
Klassering: A00

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Oppvekstutvalget	15.04.2026	5/26
Formannskapet	23.04.2026	36/26
Bystyret	30.04.2026	57/26

Lokal forskrift SFO - Opphevelse av tidligere forskrift på Lovdata

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:
1. Forskrift FOR-2024-06-14-995 om de kommunale skolefritidsordningene i Fredrikstad kommune, Østfold oppheves, og endringen trer i kraft etter vedtak i bystyret.

Sammendrag
På grunn av feil saksbehandling ligger det to versjoner av forskriften for skolefritidsordningen på Lovdata, en fra 2024 og en fra 2025. Det er den vedtatte versjonen fra 2025 som skal være gjeldende. Lovdata krever et bystyrevedtak for å kunne oppheve en forskrift.

Saken er ikke sendt på høring siden dette ikke er å regne som en endring i forskriften.

Vedlegg
1. Forskrift for SFO, 2024

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Oppvekstutvalgets sak PS 6/25.

Saksopplysninger
Lovdata krever et vedtak i bystyret for å oppheve forskrifter. I oppvekstutvalgets sak 6/2025 ble det vedtatt endringer i de gjeldende vedtektene, men ordlyden i vedtaket «fra samme tid oppheves…» var uteglemt i saksframlegget.

Lovdata har ikke myndighet til å slette eksisterende forskrift, og derfor finnes det i dag to forskrifter for SFO i Fredrikstad kommune.

Endringen sendes ikke på høring
Det vises til forvaltningsloven der det fremgår at varsling og høringsbehandling må kunne unnlates etter § 37 fjerde ledd bokstav c, der det er åpenbart at det sentrale innholdet av forskriften ikke kan endres eller påvirkes.

Relevante bestemmelser
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Ikke relevant i saken.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant.

Vurdering
Ikke relevant.

Alternative løsninger
Ikke relevant i saken.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at forskrift FOR-2024-06-14-995 «Forskrift om de kommunale skolefritidsordningene, Fredrikstad kommune, Østfold» oppheves. Endringen trer i kraft etter vedtak i bystyret.

Forskrift om de kommunale skolefritidsordningene, Fredrikstad kommune, Østfold

Dato	FOR-2024-06-14-995
Ikrafttredelse	01.08.2024
Gjelder for	Fredrikstad kommune, Østfold
Hjemmel	LOV-2023-06-09-30-§4-5
Kunngjort	17.06.2024 kl. 15.10

Hjemmel: Fastsatt av Fredrikstad bystyre 14. juni 2024 med hjemmel i lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 4-5.

§ 1. *Virkeområde*

Forskriften gir regler om kommunal skolefritidsordning (SFO) i Fredrikstad kommune for 1.–4. årstrinn, og for elever med særskilte behov på 1.–7. trinn.

§ 2. *Formål*

Skolefritidsordningene skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter i tråd med rammeplanen for SFO med utgangspunkt i barnas alder, funksjonsnivå og interesser. Det utarbeides lokale årsplaner i den enkelte SFO.

§ 3. *Eierforhold*

Skolefritidsordningene (SFO) i Fredrikstad kommune er hjemlet i § 4-5 i opplæringsloven, og er en lovpålagt tjeneste.

Skolefritidsordningene er knyttet til barneskoler / kombinerte skoler i Fredrikstad, og eies og drives av Fredrikstad kommune. Kommunen kan benytte andre til å oppfylle plikten til å ha et tilbud om skolefritidsordning.

§ 4. *Opptaksmyndighet*

Skolefritidsordningene i Fredrikstad kommune er et tilbud før og etter skoletid for barn på 1.–4. trinn, og i tillegg for barn med særskilte behov på 5.–7. trinn.

Barn med særskilte behov defineres her som barn med varige funksjonsnedsettelser som medfører omfattende og vedvarende behov for bistand.

§ 5. *Opptakskriterier, opptaksperiode og oppsigelse*

Søknad om opptak skal skje elektronisk på kommunens hjemmeside. Rektor foretar opptak i samarbeid med daglig leder.

Søknad om opptak må være skolen i hende senest den 1. april. Alle søkere får elektronisk tilbakemelding om opptak. Det legges til rette for at alle barn på 1.–4. trinn som søker i rett tid får plass.

Så langt det er mulig vil også barn som søker etter fristen for hovedopptaket få plass.

Barnet har, etter opptak, plass i skolefritidsordningen til utgangen av 4. klasse eller til plassen sies opp (se § 10, Oppsigelser / endring av plassalternativ).

For plass i SFO for barn med særskilte behov på 5.–7. trinn må det søkes for hvert skoleår, og søknaden må begrunnes. Det er rektor som fatter vedtak. Klageinstans er kommunens klageutvalg.

Opptakskriterier:
- Alle barn på 1.–4. trinn som søker i rett tid får plass.
- Barn på 1.–4. trinn som søker etter fristen for hovedopptaket vil som hovedregel få plass.

§ 6. *Foreldrebetaling*

Foreldrebetalingen fastsettes av bystyret.

Hel plass tilsvarer 100 %. Ettermiddagsplass koster 80 % av hel plass, halv plass koster 50 % av hel plass og morgenplass koster 40 % av hel plass.

I tillegg til foreldrebetalingen for opphold, betales det for kost/måltid etter satser vedtatt av bystyret. Foresatte med barn som ikke skal ha mat/kost i SFO kan søke om fritak fra kostpenger.

Det kan i tillegg gis tilbud om å kjøpe enkeltdager ved behov. Slikt tilbud gis kun til foresatte/barn som allerede er i ordningen.

Dersom barnet ikke blir hentet innen stengetid og annen avtale ikke er inngått, skal foreldrene betale kostnader for overtidsbetaling med en sats som årlig fastsettes gjennom vedtak om egenbetalinger.

Ved oppstart av nytt skoleår, tildeles og betales plassen fra 1. august. Etter 1. september betales fra den dato barnet er tildelt plass.

Familier som har restanse fra kommunal barnehage, får ikke tildelt plass i kommunal SFO før restansen er oppgjort.

Ved barnets sykdom, der fraværet utgjør en sammenhengende periode på mer enn en måned, og det foreligger legeerklæring om barnets sykdom/fravær, innvilges det fritak for betaling fra sykefraværets begynnelse.

Barn med særskilte behov på 5.–7. trinn kan få plass.

Barn med særskilte behov defineres som barn med varig nedsatt funksjonsevne som medfører omfattende og vedvarende behov for tilsyn før og etter skoletid. Ved ellers like forhold for barn med særskilte behov på 5.–7. trinn kan loddtrekning benyttes.

SFO i Fredrikstad kommune opererer med fire ulike plassalternativer: Hel plass, ettermiddagsplass, halv plass og morgenplass.

Halv plass defineres som hele dager hver 2. uke, 2 dager + 3 dager annenhver uke eller 10 dager per måned, som avtales før månedens start.

§ 7. *Leke- og oppholdsarealer*

Arealene både ute og inne skal være egnet for formålet. SFO bør ha en egen base, og benytter skolens øvrige arealer og rom etter behov.

Ved utbygging/nybygg og eventuell rehabilitering følges til enhver tid vedtatte planer for skolebygg.

§ 8. *Daglig oppholdstid og årlige åpningstider*

SFO har åpent i alle skolens ferier med feriestengt 4 uker i juli. SFO er stengt jule- og nyttårsaften og fra kl.12.00 onsdag før skjærtorsdag. SFO holder stengt i 5 planleggingsdager per år. Disse er beskrevet i den gjeldende skoleruta.

Daglig åpningstid er normalt innenfor tidsrommet kl. 07.00–16.30. Lokale variasjoner kan forekomme.

§ 9. *Personale og ledelse*

Rektor er skolefritidsordningens administrative og faglige leder.

Det skal ved hver skolefritidsordning tilsettes en daglig leder som har relevant høgskoleutdanning på minimum bachelor-nivå.

Tilsettingsmyndigheten avgjør hva som er relevant utdanning.

Dispensasjon fra utdanningskravet kan gis ved vikariater inntil 6 måneders varighet, i påvente av at stillingen blir utlyst og besatt eller ved fullføring av høgskoleutdanningen.

Dispensasjon gis av kommunedirektøren.

Ved hver skole avsettes det nødvendig tid til den daglige ledelsen av SFO.

Det fastsettes følgende prinsipp for beregning av bemanningsnorm for skolefritidsordningene i kommunen:

- Bemanningsnorm = Antall barn omregnet til hele plasser pr. ansatt i SFO sin åpningstid. Det skal til enhver tid være forsvarlig bemanning i SFO.
- Forskjeller i beregnet bemanningsnorm skal ikke overskride 4 hele plasser per ansatt fra de minste til de største ordningene.

Endrede rammebetingelser må til oppvekstutvalget for ny behandling om det medfører endring av bemanningsnorm.

Personale som skal ivareta barn med særskilte behov tilsettes ut over den ordinære bemanningen.

Kommunedirektøren fordeler ressursene ut over grunnbemanningen ut fra antall barn i kommunen med særskilte behov, og innenfor økonomiske rammer vedtatt av bystyret.

§ 10. *Finansiering*

SFO-tilbudet skal finansieres gjennom foreldrebetaling og eventuelle kommunale og nasjonale tilskudd.

Tilbudet er gratis for barn med særskilte behov på 5.–7. trinn.

Egenbetalingen og finansieringen av ordningen bestemmes gjennom årlige budsjettvedtak i kommunen.

§ 11. *Administrative bestemmelser*

Kommunedirektøren har myndighet til å foreta redaksjonelle og mindre endringer i forskrift om de kommunale skolefritidsordningene i Fredrikstad kommune.

§ 12. *Virkningstidspunkt*

Denne forskriften trer i kraft 1. august 2024. Fra samme tid oppheves forskrift 8. juni 2022, vedtekter for de kommunale skolefritidsordningene i Fredrikstad.

Teknisk utvalgs vedtak 15.04.2026:

Teknisk utvalgs uttalelse:

1. Vedlikeholdsmidler fra skolefondet prioriteres i tråd med kommunens strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning og gjennomførte tilstandskartlegginger.
2. Det legges til grunn at om lag 80 prosent av skolefondet benyttes til tiltak for å nå kommunens ambisjonsnivå for samlet vektet tilstandsgrad, mens 20 prosent prioriteres til øvrige oppgraderinger som brukertilpasninger, funksjonelle behov og spesialrom mv.
3. Hovedprioriteringene i 2026 er utbedring av taklekkasjer, utskifting til LED-belysning, oppgradering av el-tavler og fordelere, lukking av brannavvik samt oppgradering av ventilasjonsanlegg. Øvrige midler benyttes til å lukke avvik med tilstandsgrad 3 og kombinasjonen tilstandsgrad 2 og høy konsekvensgrad.
4. Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold og oppgradering av uteområdene tilknyttet skoler.
5. Bruken av skolefondet rapporteres tertialvis til bystyret.

Teknisk utvalgs behandling:

På vegne av H, FrP og KrF fremmet Pål Porsmyr (H) følgende forslag til nytt punkt 4:

Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold og oppgradering av uteområdene tilknyttet skoler.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling punkt 1, 2, 3 og 5 ble enstemmig vedtatt.

Kommunedirektørens innstilling punkt 4 fikk 3 stemmer (Ap 2 og R 1)

Pål Porsmyrs forslag til nytt punkt 4 fikk 6 stemmer (H 2, FrP 2, KrF 1 og SV 1)

Oppvekstutvalgets vedtak 15.04.2026:

Oppvekstutvalgets uttalelse:

1. Vedlikeholdsmidler fra skolefondet prioriteres i tråd med kommunens strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning og gjennomførte tilstandskartlegginger.
2. Det legges til grunn at om lag 80 prosent av skolefondet benyttes til tiltak for å nå kommunens ambisjonsnivå for samlet vektet tilstandsgrad, mens 20 prosent prioriteres til øvrige oppgraderinger som brukertilpasninger, funksjonelle behov og spesialrom mv.
3. Hovedprioriteringene i 2026 er utbedring av taklekkasjer, utskifting til LED-belysning, oppgradering av el-tavler og fordelere, lukking av brannavvik samt oppgradering av ventilasjonsanlegg. Øvrige midler benyttes til å lukke avvik med tilstandsgrad 3 og kombinasjonen tilstandsgrad 2 og høy konsekvensgrad.
4. Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold og oppgradering av uteområder tilknyttet skoler
5. Bruken av skolefondet rapporteres tertialvis til bystyret.

Oppvekstutvalgets behandling:

Stian Bjerkebakke-Westin, Høyre, fremmet på vegne av H, FrP og KrF følgende forslag til nytt punkt 4:
Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold og oppgradering av uteområder tilknyttet skoler.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling punkt 1,2,3 og 5 enstemmig vedtatt.
Nytt punkt 4 vedtatt med 4 stemmer (Høyre x2, FrP x2) og utvalgsleders dobbeltstemmer, tilsammen 5 stemmer.
AP x2, SV og BYM stemte for kommundirektørens punkt 4 som ikke ble vedtatt.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Vedlikeholdsmidler fra skolefondet prioriteres i tråd med kommunens strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning og gjennomførte tilstandskartlegginger.

2. Hovedprioriteringene i 2026 er utbedring av taklekkasjer, utskifting til LED-belysning, oppgradering av el-tavler og fordelere, lukking av brannavvik samt oppgradering av ventilasjonsanlegg. Øvrige midler benyttes til å lukke avvik med tilstandsgrad 3 og kombinasjonen tilstandsgrad 2 og høy konsekvensgrad.

3. Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold og oppgradering av uteområder tilknyttet skoler.

4. Bruken av skolefondet rapporteres tertialvis til bystyret.

Formannskapets behandling:

Kommunedirektørens innstilling:

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlikeholdsmidler fra skolefondet prioriteres i tråd med kommunens strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning og gjennomførte tilstandskartlegginger.

2. Det legges til grunn at om lag 80 prosent av skolefondet benyttes til tiltak for å nå kommunens ambisjonsnivå for samlet vektet tilstandsgrad, mens 20 prosent prioriteres til øvrige oppgraderinger som brukertilpasninger, funksjonelle behov og spesialrom mv.

3. Hovedprioriteringene i 2026 er utbedring av taklekkasjer, utskifting til LED-belysning, oppgradering av el-tavler og fordelere, lukking av brannavvik samt oppgradering av ventilasjonsanlegg. Øvrige midler benyttes til å lukke avvik med tilstandsgrad 3 og kombinasjonen tilstandsgrad 2 og høy konsekvensgrad.

4. Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold av barnehager og til oppgradering av uteområder tilknyttet skoler og barnehager

5. Bruken av skolefondet rapporteres tertialvis til bystyret.

Rita Holberg (H) tok opp igjen forslaget fremmet i teknisk utvalg, og fremmet det på vegne av H, FrP og V:

Nytt punkt 4: Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold og oppgradering av uteområder tilknyttet skoler.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling punkt 1, 3 og 5 ble enstemmig vedtatt. Kommunedirektørens innstilling punkt 2 fikk 6 stemmer (4 Ap, 1 SV, 1 MDG), mot 9 stemmer (4 H, 3 FrP, 1 V, 1 Pp) og ble ikke vedtatt. Kommunedirektørens innstilling punkt 4 fikk 6 stemmer (4 Ap, 1 SV,

1 PP), mot 9 stemmer (4 H, 3 FrP, 1 V, 1 MDG) som ble avgitt for forslaget fremmet av Rita Holberg (H).

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/29148
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 264011/2025
Klassering: 600

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	15.04.2026	10/26
Oppvekstutvalget	15.04.2026	7/26
Formannskapet	23.04.2026	31/26
Bystyret	30.04.2026	58/26

Prioritering av skolevedlikehold 2026

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlikeholdsmidler fra skolefondet prioriteres i tråd med kommunens strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning og gjennomførte tilstandskartlegginger.
2. Det legges til grunn at om lag 80 prosent av skolefondet benyttes til tiltak for å nå kommunens ambisjonsnivå for samlet vektet tilstandsgrad, mens 20 prosent prioriteres til øvrige oppgraderinger som brukertilpasninger, funksjonelle behov og spesialrom mv.
3. Hovedprioriteringene i 2026 er utbedring av taklekkasjer, utskifting til LED-belysning, oppgradering av el-tavler og fordelere, lukking av brannavvik samt oppgradering av ventilasjonsanlegg. Øvrige midler benyttes til å lukke avvik med tilstandsgrad 3 og kombinasjonen tilstandsgrad 2 og høy konsekvensgrad.
4. Skolefondet kan også benyttes til vedlikehold av barnehager og til oppgradering av uteområder tilknyttet skoler og barnehager
5. Bruken av skolefondet rapporteres tertialvis til bystyret.

Sammendrag

Teknisk utvalg og Oppvekstutvalget *uttaler* seg til saken.

Saken gjelder forslag til bruk og prioritering av midler i fond for skolevedlikehold på 38 millioner kroner, vedtatt i budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029. Av fondet er 2 millioner kroner tidligere avsatt til mindre oppussingstiltak som behandles i egen sak. Denne saken omhandler prinsippene for prioritering av de resterende 36 millionene kroner.

For å sikre nødvendig fremdrift foreslås det at bystyret fastsetter overordnede prinsipper for bruk av midlene før behandling av 1. tertialrapport.

Det er gjennomført oppdaterte tilstandskartlegginger av samtlige skolebygg i kommunen. Kartleggingene viser et samlet vedlikeholdsbehov på om lag 207 millioner kroner, hvor tiltak for om lag 38,5 millioner kroner vurderes som særlig høyt prioriterte, basert på alvorlige avvik i tilstandsgrad 3 eller kombinasjonen av tilstandsgrad 2 og høy konsekvensgrad.

Det foreslås at midlene i 2026 i hovedsak benyttes til å utbedre disse mest kritiske avvikene, i tråd med kommunens strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning.

Videre foreslås det at 20 prosent av fondet avsettes til nødvendige brukertilpasninger ved skoler og barnehager, blant annet som følge av endret elevsammensetning og økt behov for SFO-arealer. Det foreslås også at fondet kan benyttes til vedlikehold av barnehager og oppgradering av uteområder.

Kommunedirektørens vurdering er at foreslåtte prioriteringer vil bidra til å redusere vedlikeholdsetterslepet og sikre tilfredsstillende bygningsmessig standard.

Det vurderes som hensiktsmessig at bystyret fastsetter prioriteringer på prinsippnivå, og at administrasjonen gis fleksibilitet til gjennomføring, med rapportering i tertialrapportene.

Vedlegg
1 strategi-for-verdibevarende-eiendomsforvaltning-2020-2023
2 Oppsummering vedlikeholdsbehov skole

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Bysyresak 208/2025 Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune
2. Bystyresak 193/2025 Orientering om gjennomførte oppgraderinger av skoler i 2025 i påvente av større rehabiliteringer
3. Bystyresak 66/2025 1 terialrapport 2025 for Fredrikstad kommune
4. Bystyresak PS 228/2025 Plan for oppgradering av skolebygg i påvente av større framtidige investeringer
5. Bystyresak PS 181/2024 Oppgradering av svartbygget ved Rød skole Kråkerøy
6. Bystyresak PS 84/2024 Plan for enklere oppussing og vedlikehold av skolebygg i sommerferien 2024 – oppfølging av verbalvedtak
7. Bystyresak PS 133/2024 Plan for skolebygg mot 2040

Saksopplysninger
Saken handler om forslag til bruk og prioriteringer av fond for skolevedlikehold (DF1137 – 38 millioner kroner) som ble vedtatt i budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029. Det ble videre vedtatt at *skolefondet* skulle fordeles ved behandling av 1.tertialrapport.

Det ble også vedtatt at 2 millioner kroner av fondet ønskes avsatt til midler som FAU/ skolen kan søke om til mindre oppussingstiltak som kan gi bedre læringsmiljø og økt trivsel. Dette behandles i egen sak.

Denne saken omhandler prinsippene for prioritering av øvrige midler på 36 millioner kroner. For å komme i gang med tiltak raskest mulig foreslås det at dette avklares *før* 1. tertial.

Bystyret vedtok i forbindelse med behandling av 1. tertialrapport 2025 bystyresak 66/2025 følgende (punkt 3.8):

Det bes om en prioriteringsliste på skolevedlikehold. Denne skal være klar til oktober. Vi ber om at disse skolene prioriteres Borge barneskole, Manstad barneskole, Årum barneskole og Kråkerøy ungdomsskole.

I november 2025 ble det i sak 193/25 *Orientering om gjennomførte oppgraderinger av skoler i 2025 i påvente av større rehabiliteringer,* redegjort for rehabiliteringer gjort ved Manstad skole, Borge barneskole, Årum skole og Kråkerøy Ungdomsskole og Svartbygget ved Rød skole Kråkerøy i 2025 med godt resultat.

Sak 193/25 var en oppfølging av sak 181/24 *Oppgradering av svartbygget ved Rød skole Kråkerøy*, sak 84/24 *Plan for enklere oppussing og vedlikehold av skolebygg i sommerferien 2024 – oppfølging av verbalvedtak* samt vedtak om skolevedlikehold i sak 66/25 1. tertialrapport 2025.

I sak 193/25 fremkom at det i løpet av 2025 er prioritert å gjennomføre oppdaterte tilstandskartlegginger av samtlige skolebygg i Fredrikstad kommune. Bakgrunnen for dette

arbeidet var behovet for et oppdatert og helhetlig beslutningsgrunnlag for å kunne utarbeide en prioritert investerings- og vedlikeholdsplan for kommende planperiode.

Dette vil danne grunnlag for vurdering av hvilke bygg som bør prioriteres for vedlikehold og oppgraderinger og basert på resultatene fra kartleggingen vil det utarbeides en samlet vedlikeholdsplan for skolebyggene. Tilstandskartlegging er gjennomført og rapportene fra dette arbeidet er nå ferdigstilt. I vedlegg 2 fremkommer resultatet av dette arbeidet hvor de mest prekære tiltakene som bør prioriteres, er listet opp.

Resultatene av oppdatering av tilstandskartleggingene viser vedlikeholdsetterslep/-behov på 207 millioner kroner. Dette omfatter nødvendige oppgraderinger av tekniske anlegg, tak, fasader, innvendige overflater for å ivareta skole bygningskrav og funksjon, og brannsikkerhet, men vil ikke være en total rehabilitering av skolene.

De prioriterte tiltakene i vedlegg 2 består av tiltak basert på tilstandsgrad 3 og tilstandsgrad 2 med høy konsekvensgrad, samt tiltak på bygningsdeler/komponenter med avvik som hindrer viktige funksjoner i hverdagen. Av et kartlagt behov på 207 millioner kroner, så viser oversikten over høyt prioriterte tiltak et behov på 38,5 millioner kroner.

I 2020 vedtok Fredrikstad bystyre en strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning for årene 2020- 2023. Den fastsetter prinsipper for prioriteringer av tiltstandsbasert vedlikehold. Selv om strategien ikke er revidert, er prioriteringene like relevante i dag.

I strategien er generelt akseptnivå definert gjennom følgende akseptkriterier:

A. På bygningsdelsnivå skal det ikke forekomme TG 3 (alvorlig svikt).
B. På bygningsdelsnivå skal kombinasjonen TG 2 og KG 3 (etterslep med konsekvenser og følgeskader) ikke forekomme
C. På bygningsnivå skal det ikke forekomme bygg dårligere enn vektet TG 1,5.
D. På porteføljenivå skal samlet TG ikke være dårligere enn TG 1,2 som anses å være akseptabelt i en samlet portefølje

På bakgrunn av at kommunen har et betydelig vedlikeholdsetterslep foreslås det at vedtatt strategi legges til grunn og at midlene i 2026 benyttes på å utbedre de alvorligste avvikene i tilstandsgrad 3 eller kombinasjonen av tilstandsgrad 2 med en høy konsekvensgrad slik dette fremkommer i vedlegg 2. Eksempler er:

- Utskifting av tak Haugeåsen Ungdomsskole
- Utskifting av tak på det eldste bygget Trara skole
- Utbedre taklekkasjer Rød skole Onsøy
- Utbedre taklekkasje Manstad skole
- Utbedre taklekkasje Torp skole
- Utbedre taklekkasje i gymbygg Borge Ungdomsskole
- Utbedre/bytte heis ved Manstad skole

I tillegg er det en rekke enkeltkomponenter på et stort antall skoler/ barnehager som må/ bør utbedres.

Av brukertilpasninger er det nødvendig å gjøre tilpasninger på Borge Ungdomsskole for å klargjøre for mottak av elever fra Begby skole. Det er også behov for oppgraderinger av SFO arealer på flere skoler på grunn av stor pågang etter at SFO ble gratis. Dette medfører blant annet behov for oppgraderinger av kjøkkenfasiliteter for å ivareta matlaging til et stort antall barn. Det foreslås at det settes av 20 prosent av midlene til slike tiltak.

Relevante bestemmelser
Ikke vurdert.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Å prioritere vedlikehold på skoler har flere viktige konsekvenser for sosial bærekraft, som handler om å sikre gode levekår, lik tilgang til tjenester og et inkluderende samfunn – både nå og for fremtidige generasjoner.

Et godt vedlikeholdt skolebygg gir et trygt og sunt miljø for elever og ansatte. Dårlig inneklima, fukt, mugg eller ødelagte fasiliteter kan føre til helseplager og redusert trivsel, noe som igjen påvirker læring og arbeidsmiljø negativt.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Rettidig utskifting og rehabilitering av bygningsdeler og tekniske komponenter har positive effekter på driftsbudsjettet, ved at risikoen for utilsiktet driftsstans og havari reduseres. Dette bidrar til å unngå kostnadskrevende reparasjoner og økte serviceutgifter. Videre vil samlede forvaltnings- og driftskostnader over tid være lavere gjennom et planmessig og systematisk vedlikehold. Rehabilitering og utskifting er også nødvendig for å redusere framtidig vedlikeholdsetterslep, som ellers vil kunne medføre økte kostnader og svekket bygningsmessig kvalitet.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Et godt vedlikeholdt skolemiljø legger til rette for bedre læring, trivsel og konsentrasjon. Dette gir høyere læringsutbytte, som igjen fører til bedre utdanningsnivå og økt sysselsetting i samfunnet på sikt. Det er en investering i fremtidens arbeidsstyrke og samfunnsdeltakere.

Skoler er en av de viktigste arenaene for sosial utjevning. Når alle barn får tilgang til trygge og gode læringsmiljøer, uavhengig av hvor de bor eller hvilken bakgrunn de har, bidrar det til å redusere ulikhet og fremme sosial mobilitet.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ved å vedlikeholde og forlenge levetiden til eksisterende skolebygg, reduseres behovet for omfattende rehabilitering eller nybygg. Dette sparer store mengder byggematerialer og reduserer avfallsmengden, noe som er positivt for miljøet.

Et godt vedlikeholdt bygg har bedre isolasjon, tettere tak og vegger, og mer effektiv ventilasjon. Dette reduserer behovet for oppvarming og kjøling, som igjen fører til lavere energiforbruk og reduserte klimagassutslipp.

Ansattes medbestemmelse
Resultatet av tilstandskartleggingen vil bli sendt ut til skolene for gjennomgang før rapportene ferdigtilles.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken gjelder prioritering av vedlikeholdsmidler på skole og er vurdert å ikke være aktuell for uttalelse i rådene.

Vurdering
På bakgrunn av betydelig vedlikeholdsetterslep på kommunens skoler og barnehager foreslås det at skolefondet i 2026 prioriteres til tiltak for å få lukke avvik etter gjennomført tilstandskartlegging slik det fremkommer i saken, i tråd med tidligere vedtatt strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning. Ved prioritering av disse avvikene først, vil skolene få en tilfredsstillende tilstandsgrad og det kan legges til grunn et planmessig vedlikehold videre.

Siden det er svært begrensede midler til å vedlikeholde øvrige bygg foreslås det at skolefondet også kan benyttes til vedlikehold av barnehager. Det anbefales også at skolefondet brukes til oppgradering av uteområder tilknyttet til skoler og barnehager

Erfaringen viser at det hvert år er nødvendig å gjøre tilpassinger for å tilrettelegge for ny elevsammensetning, barn med spesielle behov osv på den enkelte skole og barnehage. Det foreslås derfor at 20 prosent av fondet forbeholdes slike tilpasninger.

Det vurderes som hensiktsmessig at prioriteringene fra bystyret gjøres på prinsippnivå og at administrasjonen rapporterer om gjennomførte og oppstartede tiltak i forbindelse med tertialrapporten.

Alternative løsninger
Et alternativ kan være å prioritere noen få skoler hvert år for mer omfattende oppgraderinger. Ulempen ved dette er at vedlikeholdsetterslepet på øvrige skoler vil bli stadig større med fare for at lovpålagte krav ikke opprettholdes og at tilstandsgraden blir enda dårligere.

Et annet alternativ kan være å legge fram en detaljert liste over alle tiltak som foreslås gjennomført for politisk prioritering. Det vurderes at dette vil gi en mindre fleksibel løsning som vil medføre at saken må tilbake til bystyret hver gang det er behov for omprioriteringer.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at bystyret vedtar prinsipper for bruk av skolefondet slik det fremkommer i saken og at gjennomførte tiltak rapporteres fortløpende i tertialrapporter.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020-2023

VEDTATT DATO: 19.03.2020

Innhold

Innledning **3**

Boliger 3
Formålsbygg 3
Grunneiendommer 3

Mål med eiendomsstrategien **4**

Rollene i kommunal eiendomsforvaltning **5**

Den lille verdensbyen – der det er godt å leve, skape og møte framtiden **6**

Å leve i Fredrikstad *7*

Å skape i Fredrikstad *8*

Å møte framtiden i Fredrikstad *9*

Ambisjon **10**

Fra ambisjon til 5 målsettinger **11**

Fornøyde brukere **12**

Eiendomstjenester som innsatsfaktor 12
Bærekraftig ressursfordeling av driftspersonell 12
Inkluderende tjenestetilbud 12

Profesjonell og langsiktig eiendomsforvaltning **13**

Kompetanse og organisering 13
Styring, informasjon og beslutningsgrunnlag 13
Læring og fornyelse 13

Helhetlig eiendomsforvaltning **14**

Effektiv arealkontroll og utnyttelse 14
Livssykluserspektiv 14
Fokus på vedlikehold 14
Egnethetsvurdering 14

Tilstandsbasert vedlikehold **15**

Miljø- og energiperspektiv **16**

Innledning

Kommunens eiendomsforvaltning forvalter, vedlikeholder, drifter og utvikler Fredrikstad kommunes eiendomsmasse.

Eiendomsforvaltningen er sentral i kommunens produksjon av velferdstjenester. Gjennom forvaltning og utvikling av kommunal eiendom, bidrar eiendomsforvaltningen til stor verdiskapning.

Utfordringer for kommunen framover er blant annet et stort vedlikeholdsetterslep, reduserte økonomiske rammer, økende areal, mer komplekse bygg med mye automatikk, klimautfordringer og varierende energikostnader.

I lys av disse utfordringene er det behov for en tydelig retning og ambisjonsnivå for kommunens eiendomsforvaltning.

Kommunens tre eiendomsporteføljer består av:

BOLIGER

Fredrikstad kommune eier ca. 77 000 m^2 boliger og fellesområder som er fordelt på ca. 1075 boenheter. I tillegg har Fredrikstad kommune tilvisning- og tildelingsavtaler på boliger med profesjonelle aktører i privatmarkedet.

FORMÅLSBYGG

Fredrikstad kommune eier ca. 400 000 m^2 formålsbygg, som blant annet omfatter lokaler til utdanning, omsorg, helse, kultur, idrett, administrasjon og øvrige tjenester. I tillegg leier kommunen ca. 30 000 m^2 formålsbygg.

GRUNNEIENDOMMER

Fredrikstad kommune eier ca. 21 000 da grunneiendommer.

Mål med eiendomsstrategien

Eiendomsstrategien er et helhetlig, overordnet og styrende dokument, som skal kommunisere satsinger og prioriteringer for de neste fire årene. Strategien skal gi tydelige føringer for eiendomsforvaltningen, og tar utgangspunkt i nåsituasjonen og kommunens utfordringer med blant annet behov for nye løsninger, redusert arealbruk, mer langsiktige planer og grunnlag for bedre helhetlig ressursstyring.

Ved å vedta eiendomsstrategien fastsetter bystyret overordnede mål og retningslinjer for kommunens eiendomsforvaltning.

I 2050 vil 80 prosent av de bygningene vi har rundt oss i dag fortsatt være der. Dermed vil det være behov for en oversikt over tilstand på byggene, og vedlikeholdstiltak av disse i tråd med akseptgrenser. I tillegg skal det fokuseres på bærekraftig oppgradering, modernisering og effektivisering av bygningsmassen.

Bygg- og eiendomsporteføljen skal ha en bruks- og samfunnsverdi,
eventuelt en plan for utvikling eller avhending.

Strategien skal gi føringer for hvordan eiendomsforvaltningen løser sitt omfattende samfunnsoppdrag – å tilby eiendomstjenester som forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunal bygg- og eiendomsmasse, i tråd med både lokalt og nasjonalt vedtatte mål.

Strategien skal danne grunnlaget for hvordan Fredrikstad kommune skal organisere, styre og lede sin eiendomsforvaltning, slik at eiendomsporteføljen legger til rette for og støtter opp om forsvarlig og god tjenesteproduksjon for kommunens primærfunksjoner.

Strategien peker ut fem satsingsområder som skal hjelpe kommunen å nå ambisjonen om en eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning som er framoverlent, langsiktig og med gjennomføringskraft.

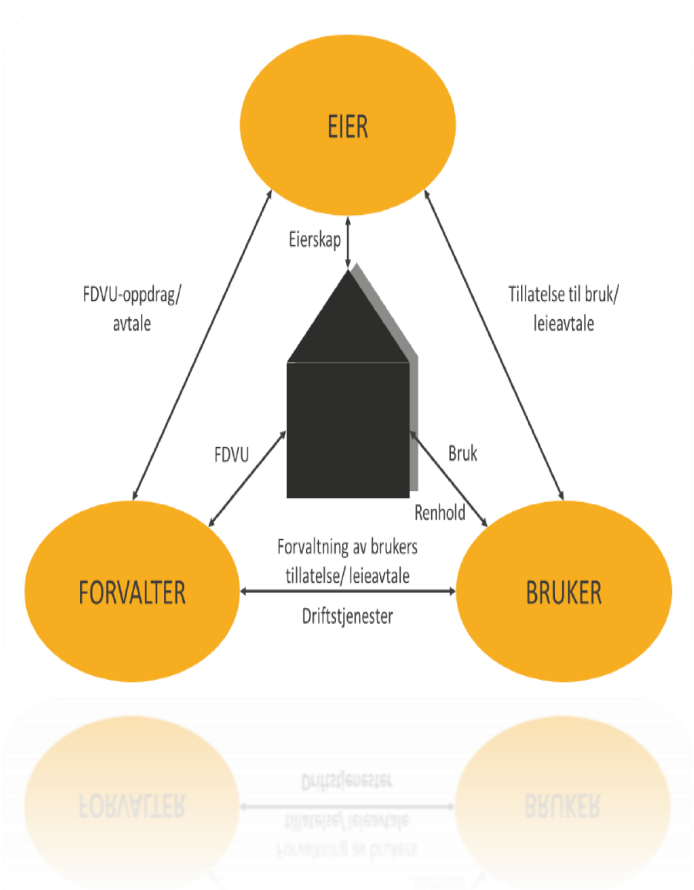
Rollene i kommunal eiendomsforvaltning

EIER *(bystyret)*
Eierrollen ivaretar eiendomsretten og de strategiske funksjonene som knytter seg til eierskapet av bygningene. Eierrollen innebærer også beslutninger om kjøp, nybygg og salg av eiendom. I tillegg skal eierrollen legge rammene for forvalterrollen.

FORVALTER *(kommunens eiendomsforvaltning)*
Forvalterrollen innebærer primært å ha ansvaret for løpende drift og vedlikehold av alle bygg, boliger og eiendommer, så langt det er eierens og ikke brukerens ansvar.

I tillegg skal forvalter sørge for ivaretakelse av administrasjon, drift, vedlikehold og utvikling av bygningsmassen, herunder planlegging, budsjettering og gjennomføring.

BRUKER/KUNDE *(Primære enheter)*
Brukerrollen ivaretas av den virksomheten som bruker lokalene. I tillegg innebærer brukerrollen å definere behov for lokaler og tjenester, samt ivareta de oppgavene som er avtalt med forvalter.



Den lille verdensbyen – der det er godt å leve, skape og møte framtiden

Å leve i Fredrikstad

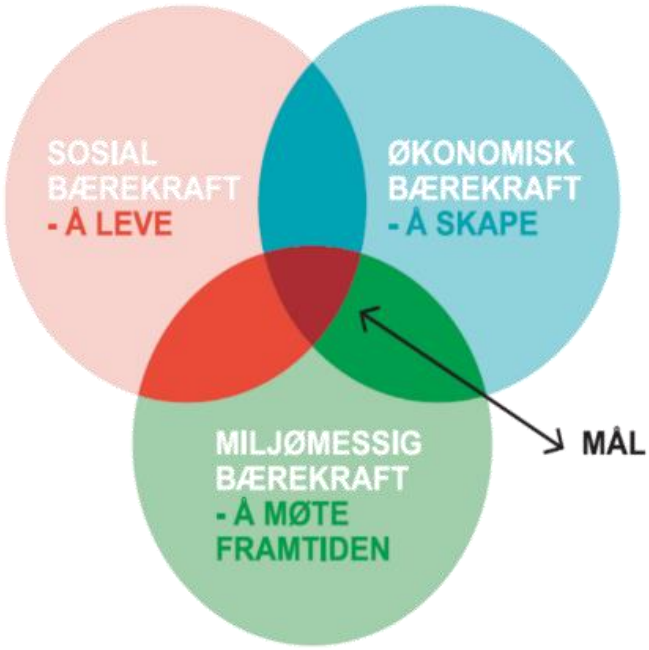
Fredrikstad er et godt sted å leve, hvor alle kan ta gode valg og oppleve mestring. Eiendomsforvaltningen bidrar til dette gjennom trygge og funksjonelle bygg og utvikling av lokalsamfunn.

Å skape i Fredrikstad

Fredrikstad og Nedre Glomma er en foretrukket næringsdestinasjon i Oslo-regionen, hvor verdiskapning og arbeidsplasser prioriteres. Kommunal bygningsmasse er en viktig innsatsfaktor for å skape både verdi og arbeidsplasser med gode forutsetninger for bærekraftig utvikling.

Å møte framtiden i Fredrikstad

Fredrikstad er en grønn by som møter lokale og globale miljø- og klimautfordringer med en bærekraftig miljø- og klimautvikling. Gjennom langsiktig forvaltning skal vi legge stor vekt på å tenke «beste praksis» for nåtid, men også «neste praksis» for framtid.



Å leve i Fredrikstad

SLIK VIL VI HA DET:	SLIK GJØR VI DET:
Fredrikstad er et godt sted å leve, hvor alle kan ta gode valg og oppleve mestring	• **Sørger for et inkluderende arbeidsliv, gjennom tilrettelagte arbeidsplasser.** • **Sikrer funksjonelle og universelt utformede uteområder ved kommunale bygg.** • **Etablerer gode nærmiljøanlegg og sykkelparkeringer ved kommunale bygg.**
Eiendomsforvaltningen skal være «det gode vertskap», der både brukersiden og eiersiden av eiendomsforholdet ivaretas	• **Ved å ha en bevisst og planlagt oppfølging av både byggene og brukerne/leietakerne, skal både brukersiden og eiersiden av eiendomsforholdet ivaretas.** • **Forholdet til brukerne preges av kompetanse og serviceholdning.** • **Brukernes tilfredshet skal måles i trygghet og trivsel.**
Eiendomsforvaltningen skal ha fokus på trygge og funksjonelle bygg	• **Bygningsverdiene forvaltes til det beste for brukerne.** • **Kommunale bygg forvaltes på en faglig og profesjonell måte.** • **Eiendomsforvaltningen bidrar til en videreutvikling av bærekraftige og gode bygg.** • **For å opprettholde kvalitet og verdi i bygg- og eiendomsmassen skal vi fortsette å effektivisere eiendomsforvaltningen.**
Eiendomsforvaltningen er en attraktiv tjenesteleverandør, forvalter og arbeidsgiver	• **Vi skal ha gode og moderne løsninger, og har fokus på kostnadseffektiv og bærekraftig drift.** • **Eiendomsforvaltningen er en attraktiv arbeidsplass som gjenspeiler befolkningens mangfold.** • **Byggene bidrar til gode velferdstjenester, og fremme en effektiv tjenesteproduksjon.**

Å skape i Fredrikstad

SLIK VIL VI HA DET:	SLIK GJØR VI DET:
Fredrikstad og Nedre Glomma er en foretrukket næringsdestinasjon i Oslo-regionen, hvor verdiskaping og arbeidsplasser prioriteres	• Utnytter samskapingspotensialet i utviklingen av «smart kommune». • Behov for bygg skal inkluderes i all kommunal planlegging. • Stimulerer til digitalisering av produkter og tjenester.
Kommunal bygningsmasse er en viktig innsatsfaktor for å skape både verdi og arbeidsplasser med gode forutsetninger for bærekraftig utvikling	• Eiendomsforvaltningen skal bidra til en videreutvikling av bærekraftige og gode bygg og lokalsamfunn, gjennom høyt fokus på helhetstenking, tverrfaglig samarbeid, klare ansvarsforhold, effektiv oppgaveløsning og bedre kommunikasjon og nærhet på tvers av virksomhetsområder. • Vi skal ha oversikt over tilstand og egnethet på byggene og vedlikeholde disse i tråd med akseptgrenser. Fokuset skal være på bærekraftig oppgradering, modernisering og effektivisering av bygningsmassen. • Vi skal ha medarbeidere med høy kompetanse og fokus på kjerneområdene forvaltning, drift, renhold og vedlikehold samt utvikling der det bygges nytt.
Fredrikstad kommunes eiendomsmasse representerer en realkapital av enorm verdi og er en avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting	• Med anstrengt økonomi og høyere krav til kommunal tjenesteyting, må eiendomsforvaltningen tilpasses og utnytte enhver positiv effekt så optimalt som mulig. • Vi må daglig søke og eliminere negative faktorer som kan anses som sløsing med ressurser. • Vi ser viktigheten av å ha god forankring i et målbevisst og aktivt eierskap.
Langsiktige drifts- og vedlikeholds kostnader og innleie av bygg skal reduseres gjennom framtidens arbeidsplasser	• Vi utnytter arealer smartere og legge til rette for mer effektiv drift og vedlikehold. • Vi skal utnytte inntektspotensialet i porteføljen (utleie) og definere akseptkriterier for utleie av disse.
Utviklingen av bygningsmassen og eiendommene i Fredrikstad kommune skal være bærekraftig og ivareta livssykluserspektivet	• Vi utvikler bærekraftige bygg som er tilpasningsdyktige og ivaretar dagens og kommende generasjoners behov. • Tjenesteproduksjon, forvaltning (FDVU) og konsekvenser for klima/miljø skal inngå i livssyklusvurderingene.

Å møte framtiden i Fredrikstad

SLIK VIL VI HA DET:	SLIK GJØR VI DET:
Fredrikstad er en grønn by som møter lokale og globale miljø- og klimautfordringer med bærekraftige løsninger	• **Vi velger energieffektive løsninger i våre bygg, med lave klimagassutslipp og miljøvennlige materialer.** • **Vi tar klimahensyn i hele verdikjeden til et bygg, fra produksjon, via driftsfasen og til avhending (livssyklus)** • **Vi setter fokus på mest mulig arealeffektiv utnyttelse av eksisterende bygg, som gir klimagevinst i form av mindre behov for nybygg og utvidelser.**
Eiendomsforvaltningen skal bygge kompetanse internt innen miljø og klima, slik at vi velger klimavennlige løsninger i både nybygg og ved rehabiliteringer	• **Nye kommunale bygg skal ha 20% lavere energiforbruk enn gjeldende teknisk forskrift.** • **Vi skal prioritere og gjennomføre energi- og klimatiltak i eksisterende bygningsmasse.** • **Vi skal redusere temperaturkorrigert energiforbruk per kvm. i kommunal eiendomsmasse med 10% innen 2022, og 30% innen 2030 sammenlignet med energiforbruket i 2016.**
Kommunen skal være en pådriver i utviklingen av energieffektive bygg	• **Vi skal ha god oversikt over energiforbruket i våre bygg, og prioritere et godt fungerende energioppfølgingssystem.** • **Vi skal følge med på energiforbruket i våre bygg uke for uke.** • **Energiforbruket skal rapporteres og evalueres, slik at vi øker bevisstheten om eget forbruk, og forbedrer oss år for år.** • **Økt teknikk gir smarte bygg og bedre muligheter for styring.** • **Vedta ambisjonsnivå for kommunale bygg vedrørende smarthouse teknologi (SD, styring av lys, varme, ventilasjon etc.)**
Eiendomsforvaltningen skal være en pådriver til utslippsreduksjon fra utslippskilder	• **Vi velger miljøriktige, vedlikeholdsvennlige og varige materialer og løsninger i prosjekter.** • **Vi fjerner oljekjeler og erstatter disse med annen energitype.** • **Vi dekker forbruket gjennom lavest mulig bruk av ressurser.**

Ambisjon

Eiendomsforvaltningen skal styrke kommunens overordnede visjon om å være:
Den lille verdensbyen – der det er godt å leve, skape og møte framtiden!

Fredrikstad kommunes eiendomsmasse representerer en realkapital av enorm verdi og er en avgjørende innsatsfaktor for *all* kommunal tjenesteyting. For at kommunen skal kunne levere godt på primærfunksjonene, må byggene ha riktig kvalitet og tilstand, slik at de understøtter formålet til brukeren og at bygningsverdiene forvaltes til det beste for innbyggerne.

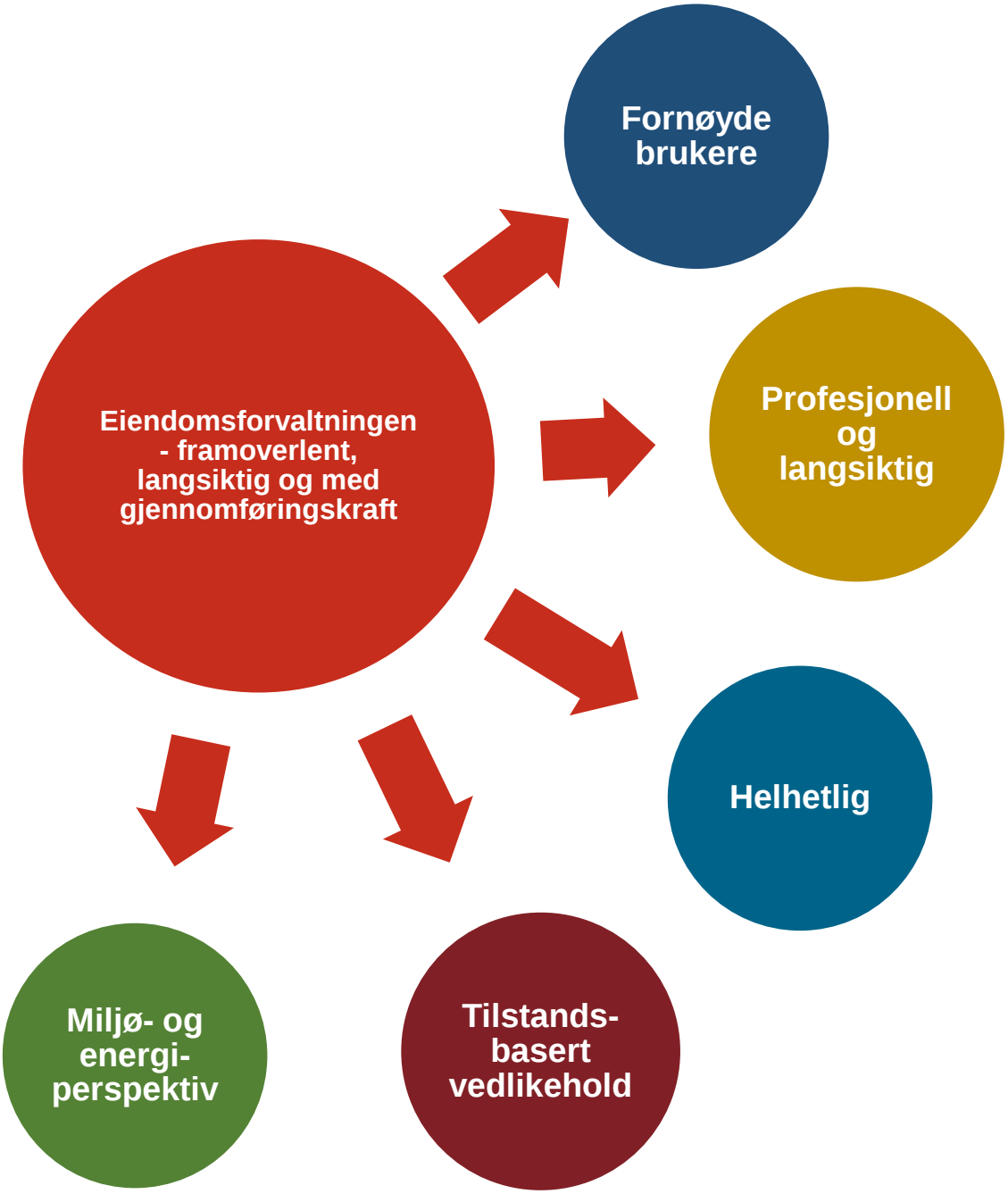
Eiendomsforvaltningen skal være en ramme rundt brukerne og innbyggernes liv som ivaretar deres helse, miljø og sikkerhetsbehov på en forsvarlig måte, og som igjen fremmer kvaliteten på utøvelsen av primærfunksjonene.
Eiendomsforvaltningen skal bidra til en videreutvikling av bærekraftige og gode bygg og lokalsamfunn gjennom høyt fokus på helhetstenking, tverrfaglig samarbeid, klare ansvarsforhold, effektiv oppgaveløsning og bedre kommunikasjon og nærhet på tvers av virksomhetsområder. På denne måten vil virksomheter og kommunen som helhet ha gode forutsetninger for å nå sine definerte målsettinger.

Med anstrengt økonomi og høyere krav til kommunal tjenesteyting, må eiendomsforvaltningen tilpasses og utnytte enhver positiv effekt så optimalt som mulig. Parallelt må vi daglig søke og eliminere negative faktorer som kan anses som sløsing med ressurser. For å opprettholde kvalitet og verdi i bygg- og eiendomsmassen er det nødvendig å effektivisere eiendomsforvaltningen, slik at det blir mer gevinst per krone for hvert enkelt år.

Eiendomsforvaltningen skal ha riktige organisatoriske og økonomiske rammebetingelser, i tillegg til god kommunikasjon, styring og ledelse. Det er også viktig å ha god forankring i et målbevisst og aktivt eierskap.

#*Vi* er Fredrikstad kommune

Fra ambisjon til 5 målsettinger



Fornøyde brukere

Eiendomsforvaltningen skal være «**det gode vertskap**» ved å ha en bevisst og planlagt oppfølging av både byggene og brukerne/leietakerne, slik at både brukersiden og eiersiden av eiendomsforholdet ivaretas. Brukerne (kundene) av våre eiendommer består av alle tjenester på de ulike eiendommene som skoler, sykehjem, boliger og administrasjonslokaler. Forholdet til brukerne skal være preget av kompetanse og serviceholdning, og det skal være basert på forutsigbarhet gjennom tydelige avtaler. Brukernes tilfredshet skal måles i trygghet og trivsel.

EIENDOMSTJENESTER SOM INNSATSFAKTOR

Kommunale formålsbygg og boliger skal være en effektiv innsatsfaktor i kommunens tjenesteyting og samfunnsutvikling. Disse skal tilfredsstille de grunnleggende og tjenesterelaterte behovene til brukerne, slik at det kan oppnås optimal bruks- og kapitalverdi innenfor gjeldende økonomiske rammer.

BÆREKRAFTIG RESSURSFORDELING AV DRIFTSPERSONELL

Eiendomsforvaltningen rullerer sin humankapital på porteføljenivå og bruker kompetansen smartere, og skaper på denne måten en mer kostnadseffektivt drift. Brukere og kunder kan melde inn feil og behov gjennom FDV-systemet ISY meldingssentral. Eiendomstjenester som flyttehjelp, bæring, montering etc. gjøres etter avtale og ved kapasitet.

INKLUDERENDE TJENESTETILBUD

Eiendomsforvaltningen skal sikre et inkluderende tjenestetilbud. Dette gjelder spesielt innenfor boligområder hvor det skal tilrettelegges for likeverdig og tilpasset tilbud til alle grupper som tildeles bolig av kommunen.

Profesjonell og langsiktig eiendomsforvaltning

Kommunens eiendomsforvaltning skal være profesjonell med helhetlig og langsiktig ansvar for bygg og eiendommer. Ansvaret vårt skal være drevet av medarbeidere med høy kompetanse og fokus på kjerneområdene forvaltning, drift, renhold og vedlikehold samt utvikling der det bygges nytt.

KOMPETANSE OG ORGANISERING

Medarbeiderne er vår fremste ressurs og de utfører daglig oppgaver av stor betydning for både bygg og brukere.
Kommunens eiendomsforvaltning skal ha en organisering som er oversiktlig, som fremmer samordning og helhetstenkning, og som bidrar til kostnadseffektiv og profesjonell forvaltning. Det skal være tydelig fordeling og beskrivelse av roller, ansvar og oppgaver. Vi skal ha rett kompetanse på rett sted i egen organisasjon, og spesielt innenfor prioriterte områder som tilstandskartlegging.

STYRING, INFORMASJON OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

Alle eiendommer skal ha en samfunnsverdi, alternativt en plan for utvikling eller avhending. Det skal føres løpende tilstandsvurderinger og kartlegging av hvor egnet hver eiendom er for formålet det brukes til. Vedlikeholdsplaner ses i sammenheng med langsiktige investeringsprosjekter og det etableres langsiktige planer for optimal arealbruk.
Alle beslutninger som legges fram skal baseres på langsiktig utviklingsplan for aktuell eiendom.

LÆRING OG FORNYELSE

Den helhetlige eiendomsforvaltningen (FDVU) skal profesjonaliseres gjennom tydelig fordeling og beskrivelse av roller, ansvar og myndighet, basert på det helhetlige fokuset på primæroppgavene. Dette betyr også at man må i dialog med virksomheter på tvers av etater og seksjoner for å utfordre hverandre på arbeidsmetoder og optimal ressursutnyttelse. Tjenester eller ytelser som best driftes andre steder, flyttes fra/til den i kommunen som er best i stand til å drifte ansvaret.

Helhetlig eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltningen skal ivaretas ved hjelp av langsiktig og helhetlig styring samt analyse av nøkkeltall. Det skal være tilstandsvurderinger for alle bygg og vedlikeholdsplaner skal utarbeides på grunnlag av disse.

EFFEKTIV AREALKONTROLL OG UTNYTTELSE

Langsiktige levetidskostnader og innleie av bygg skal reduseres gjennom framtidens arbeidsplasser som har som mål å utnytte arealer smartere og legge til rette for mer effektiv drift og vedlikehold. Videre skal det prioriteres å identifisere inntektspotensialet i porteføljen (utleie) og definere akseptkriterier for utleie av disse.

LIVSSYKLUSPERSPEKTIV

Utviklingen av bygningsmassen og eiendommer i Fredrikstad kommune skal være bærekraftig og ivareta livssyklusperspektivet.
Bærekraftige bygg skal være tilpasningsdyktige og ivareta dagens og kommende generasjoners behov. Tjenesteproduksjon, forvaltning (FDVU) og konsekvenser for klima/miljø skal inngå i livssyklusvurderingene.

FOKUS PÅ VEDLIKEHOLD

Det skal utarbeides en tiltaksplan for handlingsplanperioden som rulleres årlig med opplysninger om utført vedlikehold, fremtidige vedlikeholdsplaner og løpende status for tilstand på eiendomsporteføljen. Planen skal i tillegg inneholde informasjon om trender, utviklingstrekk, vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsetterslep ut fra definerte akseptkriterier.

EGNETHETSVURDERING

En kartlegging av byggene for funksjonell egnethet, - hvorvidt bygget er tilrettelagt for at det kan drives effektivt og levere ønsket kapasitet og kvalitet i eksisterende lokaler.

I tillegg vil en kartlegging av strukturell og funksjonell egnethet gi oss god kunnskap om mulighetsrommet i den kommunale eiendomsporteføljen. Det skal også vurderes strukturell egnethet som gjelder byggets fleksibilitet i forbindelse med omgjøringer eller tilpasninger for annen og- eller fremtidig bruk.

Tilstandsbasert vedlikehold

Vedlikeholdet skal ha som første prioritet å ivareta helse, miljø, og sikkerhet, samt tilfredsstille lover og forskrifter og gi grunnlag for et godt arbeidsmiljø. Planmessig vedlikehold av bygningsmassen bidrar til å redusere de totale vedlikeholdskostnadene ved at man reduserer behovet for kostbart akuttvedlikehold og mulige følgeskader.

Metode for fastsettelse av vedlikeholdsnivå er basert på norsk standard for tilstandsanalyser (NS 3424), og den systematikk som der angis for å sikre en mest mulig objektiv vurdering og angivelse av tilstand på bygg. Å definere et realistisk mål/ambisjonsnivå for porteføljen er en forutsetning for å kunne utøve strategisk planlegging av vedlikehold og rehabilitering.

Alle formålsbygg og boliger vil omfattes av en rullerende tiltaksplan.

Kommunens eiendomsportefølje skal ha en akseptabel tilstand for å sørge for at formålsbyggene kan holdes i drift og for å sikre kommunens verdier. Fredrikstad kommune har gjennom generelle akseptkriterier definert et generelt akseptnivå for dette.

Generelt akseptnivå er definert gjennom følgende akseptkriterier:

A. På bygningsdelsnivå skal det ikke forekomme TG 3 (alvorlig svikt).
B. På bygningsdelsnivå skal kombinasjonen TG 2 og KG 3 (etterslep med konsekvenser og følgeskader) ikke forekomme
C. På bygningsnivå skal det ikke forekomme bygg dårligere enn vektet TG 1,5.
D. På porteføljenivå skal samlet TG ikke være dårligere enn TG 1,2 som anses å være akseptabelt i en samlet portefølje

**TG/KG – Tilstandsgrad/Konsekvensgrad. For utfyllende informasjon om metodikk: Se Fagplan for tilstandsanalyser og verdibevarende vedlikehold.*

Miljø- og energiperspektiv

For å møte framtiden i Fredrikstad, skal vi ha miljø- og energiperspektiv i forvaltningen av våre bygg og eiendommer. Vi skal velge energieffektive løsninger i våre bygg, som har lave klimagassutslipp og miljøvennlige materialer. Nye og eksisterende bygg skal bidra til å løse klimautfordringene. Vi skal ta klimahensyn i hele verdikjeden til et bygg, fra produksjon, via driftsfasen og til avhending (livssyklus). Arbeidet med *Framtidens arbeidsplasser* og mest mulig arealeffektiv utnyttelse av eksisterende bygg, gir klimagevinst i form av mindre behov for nybygg og utvidelser.

Eiendomsforvaltningen skal ***bygge kompetanse*** internt innen miljø og klima, slik at kommunen velger klimavennlige løsninger i både nybygg og ved rehabiliteringer. I eksisterende bygningsmasse, skal det prioriteres å gjennomføre energi- og klimatiltak.

Fredrikstad kommune har satt seg som mål at temperaturkorrigert energiforbruk per kvadratmeter i kommunal eiendomsmasse, skal reduseres med 10 prosent innen 2022 og 30 prosent innen 2030, sammenlignet med energiforbruket i 2016.

Fredrikstad kommune har videre satt som krav at nye kommunale bygg skal ha 20 prosent lavere energiforbruk enn gjeldende teknisk forskrift. Fredrikstad kommune skal også være en pådriver i utviklingen av fossilfrie bygge- og anleggsplasser.

Eiendomsforvaltningen skal ha god oversikt over energiforbruket i kommunens bygg, og prioritere et godt fungerende energioppfølgingssystem. Dette skal brukes aktivt, slik at vi følger med på energiforbruket i våre bygg uke for uke. Energiforbruket skal rapporteres og evalueres, slik at vi øker bevisstheten om eget forbruk, og at vi forbedrer oss år for år.

I 2025 gjennomførte Teknisk forvaltning, avdeling eiendom, tilstandskartlegging av 32 skolebygninger, av totalt 34. Lunde og Prestelandet skoler var ikke inkludert, da begge var under utbygging på tidspunktet for kartleggingen. Resultatene viser et vedlikeholdsetterslep på kr. 207 000 000. Dette beløpet omfatter nødvendige oppgraderinger av tekniske anlegg, tak, fasader, innvendige overflater for å ivareta skole bygningskrav og funksjon, og brannsikkerhet, men ikke total rehabilitering av skoler.	
Følgende oversikt består av prioriterte tiltak basert på tilstandsgrader TG3 og TG2 med konsekvensgrad KG3, samt tiltak på bygningsdeler/komponenter med avvik som hindrer viktige funksjoner i hverdagen. I møter og befaringer med skoleledelsen fikk vi tilbakemeldinger om et økende behov for areal- og inventaroppgraderinger på de fleste SFO-avdelinger. Behovet har økt betydelig de siste to årene, og i tillegg vi ser også en økning i antall elever som trenger eget rom. Dette begrunner vårt behov for å disponere 20 % av vedlikeholdsmidlene for å imøtekomme slike kr av.	
Av de 207 millioner kartlagt på skolene er høyt prioritert kr.38,5 mill.	**38 490 000**

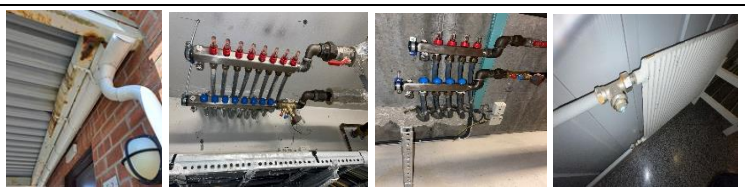
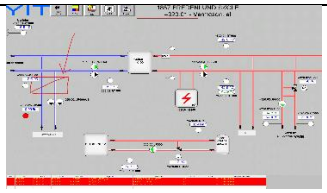
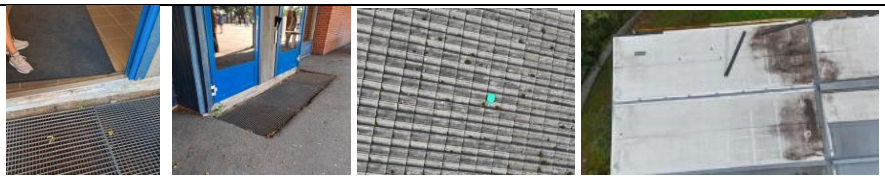
Tak tiltak på skoler		
Haugeåsen ungdomsskole	Utskifting av tak	kr 5 000 000
Trara skole	Utbedring/ utskifting av tak	kr 750 000
Rekustad	Utbedring av taklekkasjer	kr 500 000
Rød skole Onsøy	Taklekkasje	kr 400 000
Manstad	Taklekkasje	kr 500 000
Borge ungdomsskole	Taklekkasje	kr 500 000
Torp	Taklekkasje	kr 150 000
		kr 7 800 000

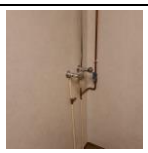
Tekniskanlegg og bygningskroppstiltak		
Ambjørnrød skole	Akustikktiltak C paviljong	150 000
Ambjørnrød skole	Nye stålbjelker ute	100 000
Ambjørnrød skole	Rehabilitering av gulvbelegg	250 000
Ambjørnrød skole	Oppgradering av gulvarmesentraler og radiator ventiler	500 000
Begby	Utbedringer av fundament paviljong	150 000
Borge skole	Bytte av tre innerdører og flikkmaling utvendig	65 000
Borge u. skole	Utskifting av rør og isolasjon (vvs) ny pumpe til grunnvann under tavla i gymbygg	150 000
Borge u. skole	Vedlikehold VP og defekt kompressor	85 000

Borge u. skole	Båser i dusjanlegg	100 000
Borge u. skole	Tilpasninger som må gjøres for å klargjøre for mottak av Begby elever	1 500 000
Cicignon	Utskifting av gulvvarmesentraler	150 000
Cicignon	Innvendig vedlikehold gymbygg	150 000
Cicignon	Rep av puss på Gul bygg	400 000
Cicignon	Utvide klasserom ved å fjerne grupperom	350 000
Diverse skoler	Utbedringer av solskjerminger	1 000 000
Diverse skoler	Utskifting av belysning	3 000 000
Diverse skoler	Oppgradering av el tavler/fordelere	3 000 000
Diverse skoler	Oppgradering/utbedringer etter branntilsyn	2 500 000
Diverse skoler	Tilpasninger av SFO for den økte mengden barn de siste årene	3 500 000
Fredenlund skole	Omgjøring av varmeanlegg	150 000
Gressvik usk	Utskifting av sluk i svømmehall	100 000
Hauge skole	Reparere/bytte varmepumpa	250 000
Haugeåsen usk	Utbedre utvendig ramper	50 000
Hurrød	Oppgradering av heis	700 000
Hurrød	Oppgradering av SD anlegg	750 000
Kjølberg	Utskifting av utsyr til varmeproduksjon, shunting og automatikk	650 000
Kongsten bhg.	Sjekk og mindre utbedringer av tak nedløp og yttervegger	30 000
Kråkerøy usk	Oppgradering av ett ventilasjonsanlegg	250 000
Kvernhuset	Bytte varmepumpe	500 000
Leie bhg.	Utskifting av to stk. ventilasjons agg	750 000
Manstad	Utskifting av heis	600 000
Nabbetorp bhg.	Vurdering av garderobeforhold	150 000
Nylende skole	Utvendig maling	300 000
Nøkleby skole	Oppgradering av mat&helse	300 000
Nøkleby skole	Akustikktiltak i tre klasserom	90 000
Nøkleby skole	Utskifting av gulvbelegg	400 000
Rød skole Onsøy	Utskifting av varmepumpe	200 000
Rødsmyra	Utbedring av varmepumpe	150 000
Rødsmyra	Utbedring av belagt utvendig trapp	150 000
St. Hansfjellet bhg.	Utskifting av ventilasjon og innbrudds alarm	600 000
Torp	Utskifting av rør og radiatorer, oppgradering av varmeanlegg	3 000 000
Torsnes	Utskifting av rør og etablering av varmeveksler	350 000
Torsnes	Oppgraderinger/ utskifting av fasadeplater/kledning	500 000
Årum	Oppgradering av brann/vent/strøm til keramikk ovn	100 000
Årum	Utskifting av radiatorer, ledningsnett og utstyr.	1 000 000
		29 170 000

Brannsikkerhet: fare for personsikkerhet		
Haugeåsen ungdomsskole	Bytte uklassifiserte dører til brannklassifiserte dører i henhold til krav.	kr 250 000
FRIS skole	Rømningsplaner, orienteringsplaner og situasjonsplan. Manglende dokumentasjon på sprinkler. Branntetting mangler	kr 80 000
Årum skole	Mangler helhetlig dokumentasjon på bygget. Det må utarbeides tegninger og en brannteknisk tilstandsrapport på hele bygningsmassen	kr 80 000
Rekustad skole	Branntekniske tegninger stemmer ikke. Rømningsveier som er tegnet gjennom vindu må fjernes fra tegninger. Flere rømningsveier i 1.etasje er ikke merket tilstrekkelig.	kr 80 000
Slevik skole	Det må installeres nødlysanlegg i bygg A og B - foreslår etterlysende system.	kr 150 000
Hurrød skole	Feil på brannalarm sløyfe 7, i tillegg må vi budsjettere med oppgradering av brannsentral pga. alder.	kr 250 000
Rødsmyra skole	Diverse feil på brannalarm og nød-/ledelys	kr 80 000
Kråkerøy ungdomsskole	Diverse feil på brannalarm og nød-/ledelys. Flere detektorer er plassert for nær vegg/ventilasjon, behov for en oppgradering	kr 100 000
Ambjørnrød skole	Brannalarmanlegg: Flere detektorer er plassert for nær ventilasjon og mindre enn 0,6 meter fra vegg. Nødlysanlegget: Mye feil på nødlyssentraler og lede- Markeringslys.	kr 100 000
Cicignon skole	Brannalarmanlegg: Flere detektorer er plassert for nær ventilasjon og mindre enn 0,6 meter fra vegg. Nødlysanlegget: Veldig mye feil på nødlyssentraler og lede-Markeringslys (feil på sløyfe moduler som mest sannsynlig må byttes). Flere feil på styringer av branngardiner, branngardiner må byttes da de er defekte. Behov for ny og riktig utplassering av detektorer og nytt nødlys anlegg.	kr 250 000
Gressvik ungdomsskole	Branndokumentasjon mangles og må utarbeides	kr 100 000
Utarbeidelse av branndokumentasjon på ytterliggere skoler.	Oppdatering av brannkonsept og tegninger	kr 1 000 000
Summen på branntiltak kr. 2 500 000 ivaretas i tabellen over!		

Følgende er et illustrerende bilde oversikt.

Ambjørnrød skole	
Begby skole	
Borge skole	
Borge usk	
Cicignon	
Fredenlund skole	
Gressvik usk	
Hauge skole	
Haugeåsen usk	

Hurrød	
Kjølberg	
Kråkerøy usk	
Kvernhuset	
Manstad	
Nylende skole	
Nøkleby skole	
Rekustad	
Rød skole Kråkerøy	
Rød skole Onsøy	

Rødsmyra	
Torp	
Torsnes	
Trara skole	
Vestbygda ungdomsskole	
Årum	

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 13.04.2026:

Fredrikstad ungdomsråds uttalelse:

1. Kommunedirektøren gjennomfører et skisse- og forprosjekt for en ny ungdomsskole for elevene fra Cicignon skole, samt de elevene fra Kråkerøy Nord og Holmen som får den nye skolen som sin nærskole.
2. Skisse- og forprosjektet tar for seg dagens rådhus som lokalisering for den nye ungdomsskolen.
3. Skisse- og forprosjektet tar for seg en mulig samlokalisering av den nye ungdomsskolen og kulturskolen, med mål om å styrke kulturskolens utviklingsmuligheter og mer praktisk og variert undervisning ved den nye ungdomsskolen.
4. Kommunedirektøren kommer tilbake til bystyret med en egen sak om anskaffelse av nye lokaler for rådhus-funksjonen.

Ungdomsrådet mener at det er viktig å avgrense skolegården. Videre må det være sikkert for elevene å være på skolen, med tanke på utfordringer i sentrum knyttet til rus og kriminalitet. Ny skole skal ikke gå på bekostning av undervisningskvaliteten knyttet opp mot budsjett og rådet ønsker at læring og muligheter til flere valgfag vektlegges sterkt. Rådet ønsker en fremtidsrettet skole som står seg mht elevgrunnlag. Det er viktig å samle elever med forskjellige sosiale bakgrunner og at man opprettholder Kråkerøy syd.

Fredrikstad ungdomsråds behandling:

Ungdomsrådet mener at det er viktig å avgrense skolegården. Videre må det være sikkert for elevene å være på skolen, med tanke på utfordringer i sentrum knyttet til rus og kriminalitet. Ny skole skal ikke gå på bekostning av undervisningskvaliteten knyttet opp mot budsjett og rådet ønsker at læring og muligheter til flere valgfag vektlegges sterkt. Rådet ønsker en fremtidsrettet skole som står seg mht elevgrunnlag. Det er viktig å samle elever med forskjellige sosiale bakgrunner og at man opprettholder Kråkerøy syd.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling med tillegg vedtatt med 11 stemmer. Kråkerøy U stemte mot.

Oppvekstutvalgets vedtak 15.04.2026:

Oppvekstutvalgets uttalelse:
Saken utsettes.

Oppvekstutvalgets behandling:

Utvalgsleder Jorulf Laabak, Høyre, fremmet utsettelsesforslag på vegne av Høyre og FrP.
Votering:
Vedtatt med 5 stemmer (Høyre x2, Frp x2) og leders dobbeltstemme.
4 stemte mot (AP x2, SV og BYM).

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapet innstilling:

Saken ble utsatt og oversendes bystyret uten innstilling.

Formannskapets behandling:

Anne Marte Frestad Andersen (H) tok opp igjen forslaget fra oppvekstutvalget om å utsette saken.

Votering:

Utsettelsesforslaget ble vedtatt med 9 stemmer (4 H, 3 FrP, 1 V, 1 MDG, mot 6 stemmer (4 Ap, 1 SV, 1 Pp)

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2020/5695
Dokumentnr.: 53
Løpenr.: 81603/2026
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	13.04.2026	6/26
Oppvekstutvalget	15.04.2026	8/26
Formannskapet	23.04.2026	30/26
Bystyret	30.04.2026	59/26

Konseptvalgutredning for ny sentrumsskole

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Kommunedirektøren gjennomfører et skisse- og forprosjekt for en ny ungdomsskole for elevene fra Cicignon skole, samt de elevene fra Kråkerøy Nord og Holmen som får den nye skolen som sin nærskole.
2. Skisse- og forprosjektet tar for seg dagens rådhus som lokalisering for den nye ungdomsskolen.
3. Skisse- og forprosjektet tar for seg en mulig samlokalisering av den nye ungdomsskolen og kulturskolen, med mål om å styrke kulturskolens utviklingsmuligheter og mer praktisk og variert undervisning ved den nye ungdomsskolen.
4. Kommunedirektøren kommer tilbake til bystyret med en egen sak om anskaffelse av nye lokaler for rådhus-funksjonen.

Sammendrag

Fredrikstad ungdomsråd og oppvekstutvalget uttaler seg til saken.

Kommunedirektøren har gjennomført en konseptvalgutredning i tråd med bystyrets vedtak av 24.10.2024. I forbindelse med arbeidet har det vært gjennomført tre større innspillsmøter i samarbeid med Litteraturhuset i Fredrikstad. Videre har det blitt innhentet en mulighetsstudie for lokalisering fra Line Solgaard Arkitekter AS.

Konseptvalgutredningen tar for seg to overordnede tema: skolens plassering og skolens sammensetning. For å belyse disse temaene er en rekke ulike forhold utredet og vurdert.

Mulighetsstudien peker på rådhuset som den best egnede lokalisering for en ny sentrumsskole. Særlig fremheves det at rådhusets fellesarealer og omkringliggende utearealer er svært godt egnet for en ungdomsskole, og at anlegget vil få en langt større bruk enn i dag.

Kommunedirektøren anbefaler at ny sentrumsskole med lokalisering på rådhuset videreføres til et skisse- og forprosjekt. Kommunedirektøren har i denne vurderingen lagt vekt på at dette vil være det mest gunstige økonomiske alternativet selv om kommunen må få finne nye lokaler for rådhus-funksjonen. Innsparingen ligger blant annet i at man med moderne kontorlokaler kan *halvere* arealbruken til rådhusfunksjonen fra dagens 10.000 kvm til under 5000 kvm.

Når det gjelder sammenslåing av Kråkerøy ungdomsskole og Cicignon ungdomsskole er kommunedirektøren av den oppfatning at det vil gi flere fordeler for elevenes læring og

trivsel. Særlig vil den sosiale utjevningen styrkes, da de to skolene er svært ulike i dag. Slik kommunedirektøren vurderer det vil likevel alternativ 2, der Kråkerøy ungdomsskole videreføres, også gi bidrag til sosial utjevning sammenlignet med nullalternativet dersom skolen plasseres på rådhuset. Mange elever fra Kråkerøy Nord, som scorer svært høyt på levekårsundersøkelsen, vil da få «Lykkeberg ungdomsskole» som sin nærskole.

Videre anbefaler kommunedirektøren å videre utrede de fysiske og organisatoriske forutsetningene for en samlokalisering av den nye sentrumsskolen og kulturskolen, da dette både kan gi økt utnyttelse av kommunens arealer og utviklingsmuligheter.

Vedlegg

Vedlegg:
1 Mulighetsstudie - Ny sentrums ungdomsskole
2 Oppsummering etter elevmedvirkning for KVU Ny sentrumsskole
3 Oppsummering etter åpent innspillsmøte om ny sentrumsskole
4 Oppsummering etter møte med FAU-representanter om ny sentrumsskole

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Plan for skolebygg mot 2040. (lenke)
Fagnotater – plan for skolebygg. (lenke)

Saksopplysninger
Bystyret fattet 24.10.2024 følgende vedtak:
1. Det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU) for en ny sentrumsskole i Fredrikstad
2. Utredningen skal ta for seg to ulike alternativer. Alternativ 1 er en sammenslåing av Kråkerøy ungdomsskole og Cicignon ungdomsskole. Alternativ 2 er videreføring av Kråkerøy ungdomsskole som i dag og at ungdomstrinnet på Cicignon flyttes til den nye skolen. Skolen må kunne håndtere en forventet befolkningsutvikling i sentrumsnære områder, og samtidig ha kapasitet til å avlaste andre ungdomsskoler. I tillegg skal en videreføring av dagens situasjon vurderes som et nullalternativ.
3. Det legges opp til en åpen prosess rundt lokalisering av den nye skolen og aktører som besitter relevante bygg eller eiendommer bes varsle sin interesse.

Kommunedirektøren har gjennomført en konseptvalgutredning i tråd med bystyrets vedtak av 24.10.2024. I samarbeid med Litteraturhuset i Fredrikstad har det blitt avholdt innspillsmøter for allmenheten, for foreldrearbeidsutvalgene (ved Cicignon skole, Kråkerøy ungdomsskole, Rødsmyra skole, Rød skole Kråkerøy, Lunde skole, Nøkleby skole, Trara skole og Trosvik skole) og for ungdomsskoleelever ved Cicignon, Kråkerøy, Haugåsen og Kvernhuset. Oppsummeringer av innspill fra disse møtene ligger vedlagt saken.

Videre har det blitt innhentet en mulighetsstudie for lokalisering fra Line Solgaard Arkitekter AS. I denne mulighetsstudien ble de fysiske forutsetningene for å lokalisere en ungdoms-skole i sentrum kartlagt. Line Solgaard arkitekter har deltatt på innspillsmøtene, på flere møter med kommunens administrasjon og hatt dialog med ulike eiendomsaktører gjennom arbeidet med mulighetsstudien. Mulighetsstudien ligger vedlagt saken.

Plan for skolebygg mot 2040, og forarbeidet til den, har også vært viktig både som styringssignal og kunnskapsgrunnlag for utredningen.

Bakgrunn for konseptvalgutredningen
I Plan for skolebygg mot 2040, som ble vedtatt av bystyret 13.06.24, ble ny sentrumsskole pekt på som et aktuelt tiltak i første halvdel av planperioden. Særlig ble det vektlagt at en sammenslåing av Kråkerøy ungdomsskole og Cicignon ungdomsskole vil være et godt tiltak

for å motvirke sosial ulikhet. Gjennom den politiske behandlingen av konseptvalgutredningen fatter bystyret beslutninger som gir retning for kommunedirektørens videre arbeid med ny sentrumsskole. Konseptvalgutredningen tar for seg tre overordnede beslutningsmomenter: skolens plassering, skolekretsens sammensetning og mulige samlokaliseringer med andre funksjoner.

Kommunedirektørens vurderinger av disse momentene bygger på en analyse av kommunens behov fremover. Kommuneplanens samfunnsdel slår fast at alle innbyggere i Fredrikstad skal ha en oppvekst der de opplever mestring, tilhørighet og inkludering. Fredrikstadskolen skal sikre at barn og unge utvikler ferdigheter for å møte morgendagens samfunn.

Flere ulike behov danner bakgrunnen for konseptvalgutredningen. Kommunen må sørge for rett skolekapasitet i rett område, i dag er det mange som har Cicignon ungdomsskole som sin nærskole som ikke får gå der som følge av at skolekretsgrensen ikke er rullert siden kommunesammenslåingen i 1994. Det er behov for et kvalitetsløft i Fredrikstadskolen og skolene må utvikle seg i takt med de raske endringene vi ser i samfunnet vårt som blant annet følger av teknologisk utvikling, klimaendringer og migrasjon. Kommunen står i en vanskelig omstilling der ressurser må flyttes fra oppvekstsjenestene til helsetjenestene som følge av at det blir flere eldre og færre yngre, da er det spesielt viktig at de knappe ressursene går til kraftfulle tiltak.

Framskrivinger av befolkningsutviklingen i Fredrikstad tilsier at det vil være litt færre ungdomsskoleelever i de sentrale områdene av kommunen i 2037, enn det er i dag. Det er noe usikkerhet knyttet til å bruke disse prognosene for å dimensjonere en skole, da prognosene gjelder antall barn i skolealder i hver plansone og dermed ikke tar høyde for at rundt 7 prosent av elevene i Fredrikstad går på privatskole. Grove anslag tilsier at det i Alternativ 1 vil være behov for en 8-parallell skole (funksjonell kapasitet 720 elever), mens det i Alternativ 2 vil være behov for en 5-parallell skole (funksjonell kapasitet 450 elever).

Elever i Fredrikstad skal ha like muligheter senere i livet som andre norske elever. Elevene i Fredrikstad kommune scorer jevnt over litt dårligere på nasjonale prøver i 8. og 9. klasse og eksamen i 10.klasse enn gjennomsnittet for landet. Strukturendringer som denne KVU'en tar for seg kan brukes til å gi bedre forutsetninger for læring og trivsel i skolen, som igjen vil bidra til høyere resultater på eksamen og nasjonale prøver.

Fredrikstad kommune har økende forskjeller i levekår mellom ulike deler av byen. Denne utvikling gjør at det blir større forskjeller i elevsammensetning på tvers av skoler. Regjeringen har satt denne tematikken på dagsorden, og vil blant annet lage en monitor om segregering. I Fredrikstad kommune har vi god oversikt over opphopning av levekår gjennom Levekårsundersøkelsen. Kommunen skal yte tjenester som er til det beste for innbyggerne, og i dette tilfellet vil det innebære å sikre at fellesskolen gir alle like gode muligheter. Oversikten over opphopning av levekår blir derfor et stadig viktigere kunnskapsgrunnlag for beslutninger om skolekretser og investeringer i skolebygg.

Fredrikstad kommune har en vanskelig økonomisk situasjon og skolene i Fredrikstad står i et tøft press som følge av dette. De seneste årene har lærernormen vært både gulv og tak for bemanningen i skolen, og det har i liten grad vært tiltak utover denne. Beslutningene som fattes om skolestruktur bør sikre at de knappe ressursene som er tilgjengelig og prioriteres på den måten som gir best effekt for elevens læring og trivsel. Skoleanleggene danner rammene for undervisningen, men er ikke blant de viktigste innsatsfaktorene for kvalitet i skolen. Det er det lærerne og laget rundt eleven som er. Plan for skolebygg mot 2040 slår fast at kommunens planer må sørge for at kostnadene til skolebygg ikke vokser til en slik størrelse at det går på bekostning av muligheten til å drive et godt kvalitetsarbeid i skolen.

Sammensetning av skolen

Bystyret har bedt om at kommunedirektøren utreder tre alternativer for sammensetning av en ny sentrumsskole:

- Null-alternativet representerer en videreføring av dagens situasjon.
- Alternativ 1 tar for seg en full sammenslåing av dagens ungdomstrinn ved Cicignon skole og Kråkerøy ungdomsskole, samt noen elever fra Kvernhuset.
- Alternativ 2 tar for seg en videreføring av Kråkerøy ungdomsskole som i dag, og en ny sentrumsskole for ungdomstrinnet ved Cicignon, samt kapasitet til å avlaste andre sentrumsnære ungdomsskoler. I dette alternativet vil det være nødvendig å tegne om skolekretsgrensene Kvernhuset og Kråkerøy har inn mot sentrum for å innfri bestemmelsene i Opplæringslovens § 2-6 om hvilken skole elever skal gå på.

Nærmere om nullalternativet

Nullalternativet innebærer at Kråkerøy ungdomsskole og Cicignon skole videreføres slik de er organisert i dag, men at det gjennomføres nødvendige oppgraderinger for å tilfredsstille bestemmelser i lov og forskrift også i fremtiden.

Skoleanlegget på Cicignon skole scorer lavt på noen deler av egnethetsvurderingen gjennomført av Norconsult. Dette har årsak i at skolen ble bygget som en baseskole. De seneste årene har skolen hatt høy utnyttelse av kapasiteten. Utfordringene ved et skoleanlegg vil bli mer uttalte dersom det er høy utnyttelse av kapasiteten. Et 0+-alternativ der man utvider Cicignon skole på en tomt i nærheten har vist seg lite realistisk da grunneieren for den eneste nærliggende aktuelle tomten ikke har ønsket å benytte tomten til grunnskoleformål. En større skole fordelt på to lokasjoner er heller ikke ønskelig organisatorisk sett.

I nullalternativet vil det være behov for å gjennomføre omfattende rehabilitering av Kråkerøy ungdomsskole, da dette skoleanlegget har dårlig teknisk tilstand og lav egnethet som skoleanlegg. Likevel er det slik at mange av de kommunale skolene i Fredrikstad er bygd og tilpasset andre lærings- og kompetansekrav enn de som gjelder i dag. Det fysiske læringsmiljøet skal legge til rette for varierte læringsformer og fremme tilpassa og differensiert opplæring. Selv om det gjennomføres en omfattende rehabilitering av bygget, er det ikke sikker at skoleanlegget vil gi kan gi fysiske forhold og en utforming som stimulerer til den opplæringen som læreplanverket initierer.

Nærmere om Alternativ 1

Dette alternativet tar for seg en sammenslåing av Kråkerøy ungdomsskole og Cicignon skole. Litt avhengig av plassering vil den også avlaste Kvernhuset noe mot sør i skolekretsen (Holmen-området). I dette alternativet vil Fredrikstad få en ny stor skole, men det vil ikke være vesentlig større enn andre store skoler i Fredrikstad. Den ville ha omtrent 30 % flere elever enn Kvernhuset og Haugåsen, og være marginalt større enn nye Borge ungdomsskole.

I fagnotatene fra arbeidet med plan for skolebygg slår Norconsult fast at målet i kommunal tjenesteproduksjon bør være å tilby like og rettferdige tjenester til alle brukerne og at større og mer moderne skoler har gjerne et bedre utgangspunkt til å skape mer «like» forutsetninger for å yte skoletjenester av høy kvalitet. Ved større enheter får lærerne mulighet til å inngå i større profesjonsfelleskap, og det er bedre muligheter for undervisningsfaglig utvikling der flere som underviser i samme fag og på samme klassetrinn. I dag utdannes det ikke lenger allmennlærere men lærerne med undervisningskompetanse i to eller tre fag, derfor er lettere å få bemanningskabalen til å gå opp ved en større skole.

I dette alternativet vil skoleanlegget på Kråkerøy ungdomsskole frigjøres.

Nærmere om Alternativ 2
Dette alternativet tar for seg en ny ungdomsskole i sentrum og en videreføring av dagens Kråkerøy ungdomsskole. Den nye ungdomsskole vil få elevene fra ungdomstrinnet på Cicignon skole og litt avhengig av plassering vil også elever på Kråkerøy Nord og Holmen få denne som sin nærskole. Denne skolen vil få mellom 350 og 450 elever, og være på størrelse med middels store ungdomsskoler som Kråkerøy ungdomsskole og Gressvik ungdomsskole. Ettersom elever fra Kråkerøy Nord vil få sentrumsskolen som sin nærskole vil elevantallet ved Kråkerøy ungdomsskole reduseres til omkring 150–200 elever. Dette gjør at skolen vil få en mer sårbar organisering, med mindre fleksibilitet til å gjennomføre undervisningen.

I dette alternativet vil det være behov for å gjennomføre omfattende rehabilitering av Kråkerøy ungdomsskole, da dette skoleanlegget har dårlig teknisk tilstand og lav egnethet som skoleanlegg.

Nærmere om andre lokaliseringsalternativer foreslått i innspillsmøtene.
I innspillsmøtene kom det forslag om utvidelser ved Kråkerøy ungdomskole, Haugåsen ungdomsskole eller Kvernhuset ungdomsskole. En utvidelse av Kråkerøy ungdomsskole vil ikke være relevant, da skolen ligger så langt ut på Kråkerøy at dagens elever på Cicignon skole vil få Haugåsen ungdomsskole eller Gudeberg skole som sin nærskole. Det samme vil være tilfellet for en utvidelse av Kvernhuset ungdomsskole. En utvidelse av Haugåsen ungdomsskole har ikke vært nærmere utredet, da det fremstår urealistisk ettersom dagens skoleanlegg har høy utnyttelse av en tomt ligger i et boligområde. En eventuell utvidelse ville være avhengig av at kommunen får kjøpe opp de tilgrensende privatboligene og gjennomfører en omregulering. Videre ville mange elever få vesentlig lenger skolevei enn de har i dag.

<u>Lokalisering av skolen</u>
Mulighetsstudien fra Line Solgaard Arkitekter utgjør kunnskapsgrunnlaget for denne delen av konseptvalgutredning. Gjennom mulighetsstudien har de undersøkt og vurdert en rekke muligheter for å etablere en ungdomsskole i sentrum. Dette arbeidet tok utgangspunkt i en vurdering av to tomter som ligger i kommunens arealplan, samt Frydenberg som kommunen eier og som frigjøres i 2030. Disse alternativene ble raskt lagt bort, da de mangler sentrale egenskaper for en sentrumsskole.

Line Solgaard Arkitekter peker på Sleipner-tomten, Trosvikstranda, Torvbyen-tomten og Rådhuset som egnede lokaliseringer for en ny ungdomsskole med inntil 720–810 elever. For Torvbyen gjelder forslaget delen av Torvbyen som i dag er stengt og som eieren har signalisert at er til salgs. For Rådhuset gjelder forslaget de arealene som i dag disponeres til kommunens rådhus-funksjon. Utredningen forutsetter at Fredrikstad kino kan fortsette sin drift i samme lokaler som i dag.

<u>Samlokalisering med andre funksjoner</u>
Bystyret har besluttet at kommunens skoler skal være meråpne for lag og foreninger, for å legge til rette for økt bruk av kommunens skoleanlegg. Fredrikstad kommune har et rikt lag og foreningsliv, som sammen skaper et bredt aktivitets- og kulturtilbud. Skoleanlegg er viktige arenaer for å stimulere til aktivitet i lokalmiljøene. Gjennom innspillsprosessen har det kommet frem at det er et stort og aktivt lokalmiljø på Kråkerøy, som det er viktig å ivareta. Videre har det også kommet frem at det ikke i samme grad er et lokalmiljø med lag og foreninger med utspring i Cicignon skole.

Gjennom arbeidet med konseptvalgutredningen har kommunedirektøren også kartlagt arealbehov andre kommunale funksjoner kan ha i sentrum, og videre hva slags gevinster slik samlokalisering kan gi.

Kulturskolen i Fredrikstad har i dag innleide lokaler på Værste. Dette er gode og egnede lokaler, som er relativt kostbare. Kulturskolen har i dag rundt 250 elever på venteliste. Det er stort potensiale for sambruk av lokaler mellom en ungdomsskole og kulturskolen. Kulturskolen har i hovedsak sin undervisning på ettermiddag og kveld. Videre kan en samlokalisering skape synergieffekter mellom ungdomsskolen og kulturskolen. Kulturskolen har undervisningspersonell med høy kompetanse, som kan bidra til økt kvalitet i fag som musikk, kroppsøving og flere ulike valgfag. Delte undervisningsstillinger ved ungdomsskolen og kulturskolen vil gi flere mulighet for heltidsansettelse i kommunen.

Relevante bestemmelser
Opplæringsloven.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Skolen skal gi elevene gode forutsetninger for å mestre sitt eget liv, delta i arbeid og bidra i samfunnet for øvrig. Slik er skolen en sentral arena for å utjevne forskjeller og sikre sosial bærekraft. En effektiv satsing på skole og utdanning kan bidra til å motvirke noen av de negative sosioøkonomiske utviklingstrekkene vi har i Fredrikstad.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
De ulike alternativene har ulike økonomiske konsekvenser for kommunen, men alle alternativer som er vurdert innebærer en investering i vesentlig omfang. Alternativene som innebærer samlokalisering, vil gi økonomiske innsparing gjennom organisatorisk effektivitet og lavere utgifter til drift og vedlikehold av bygningsmasse. Lokalisering som innebærer at kommunen kan ta ned sin samlede arealbruk innebærer også en positivt økonomisk gevinst.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Selv om etablering av en ny sentrumsskole innebærer store investeringer, vil det gi positive samfunnsmessige konsekvenser gjennom å sørge for en bedre sosial utjevning i skolen. Videre kan etableringen av en sentrumsskole gi ønskede bidrag til byutviklingen i Fredrikstad. En skole vil virke som et stabiliserende element i sentrum og økt bruk av byen vil gjøre at den oppfattes som tryggere av flere. Et kvalitetsløft i skolen vil bidra til at flere elever fullfører videregående opplæring og redusere utenforskap. De langsiktige samfunnsøkonomiske gevinstene fra dette er vanskelig å beregne, men forventes å ha høy verdi både for individ og for samfunnet som helhet. Økende forskjeller i levekår og segregering er en av de helt sentrale utfordringene, som Fredrikstad kommune må prioritere høyt for å sikre økonomisk bærekraft fremover.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
En ny, samlet ungdomsskole i sentrum kan legge til rette for mer klima- og miljøvennlige løsninger. Rådhuset som lokasjon for ny sentrumsskole vurderes å gi svært positive bidra til miljømessig bærekraft da det gir gjenbruk av bygget og kommunens arealbruk går ned.

Ansattes medbestemmelse
Ansatte ved skolene har vært orientert om prosessen, og kunnet delta på lik linje med andre interessenter.

Et konseptvalg for en ny skole innebærer ikke noen beslutninger som utløser noen medbestemmelse eller drøfting etter arbeidsmiljøloven. Kommunen vil prioritere medvirkning høyt i et skisse- og forprosjekt, men formelle drøfting etter arbeidsmiljøloven om endring i arbeidsforhold vil først kunne foregå etter en eventuell investeringsbeslutning.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken behandles i Fredrikstad ungdomsråd.

Vurdering
For å oppfylle formålet med opplæringen i grunnskolen slik det er definert i Opplæringsloven må Fredrikstadskolen utvikle seg i takt med at samfunnet ender seg. Elevene skal blant annet «utvikle kunnskap, dugleik og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.» For være best mulig i stand til å drive undervisning som realiserer intensjonene i det nye læreplanverket, må vi også i blant vurdere strukturendringer.

Målsetningen for Plan for skolebygg mot 2040 er at kommunens skoleanlegg på en effektiv måte understøtter formålene med grunnskoleopplæringen. I det følgende vil kommunedirektøren redegjøre for vurderingene som er gjort av hvordan en ny sentrumsskole kan bidra til å skape best mulige rammer for de som deltar i undervisningen, og de som bidrar til den.

Lokalisering av skolen
Kommunedirektøren mener det er viktig å etablere en ungdomsskole i sentrum av kommunen, for å kunne avlaste flere ulike skolekretser etter behov. Slik kan vi bygge inn en fleksibilitet i skolestrukturen, denne virkningen svekkes dersom man legger skolen i randsonen av sentrum (Glombo, Cicignon, Frydenberg).

Videre har kommunedirektøren lagt til grunn et ønske om kortest mulig skolevei for flest mulig elever. Dersom skolen plasser i ytterkanten av en skolekrets, slik som er tilfellet for Glombo og Cicignon som ligger nært elven, vil flere elever få lenger skolevei enn om skolen ligger i midten av skolekretsen. Frydenberg-tomten ble vurdert for å gi lang skolevei for elever på Kråkerøy Sør sammenlignet med mer sentrumsnære alternativer, som ville måtte bevege seg gjennom hele sentrum, heller enn bare inn i sentrum.

Når det gjelder sykehustomten på Cicignon har kommunedirektøren også lagt vekt på at eieren i dialog med kommunen tydelig har signalisert at det ikke er ønskelig å etablere en ungdomsskole der. Den såkalte FMV5-tomten som er satt av til skole i arealplanen for å være et supplement eller fornyelse av barneskolene på Kråkerøy. I kontekst av en sentrums ungdomsskole vurderes den som spesielt ugunstig da den vil sementere en skolestruktur som ikke i tilstrekkelig grad blander elever med ulik bakgrunn.

Kommunedirektøren mener at skolens elevsammensetning bør reflektere det arbeidsliv og samfunn elevene senere skal ut i. Mange elever fra levekårsutsatte områder som vil få en skole i bykjernen som sin nærskole, vil ikke ha en skole på FMV5 som sin nærskole. Disse elevene ville da flyttes fra Cicignon skole til Haugåsen ungdomsskole. Kommunedirektøren er av den oppfatning av at en av de helt sentrale gevinstene ved en sammenslåing av Kråkerøy ungdomsskole og Cicignon skole er sosial utjevning. Av alle tomtene som er vurdert gir FMV5 svakest bidrag til sosial utjevning.

Line Solgaard arkitekter har vurdert en rekke ulike lokasjoner for en ny ungdomsskole i sentrum av Fredrikstad. Kommunedirektøren støtter vektingen av de aktuelle lokasjonene. Kommunedirektøren mener at rådhuset har fin kombinasjon av sentrumsnærhet og tilgang på åpne, grønne arealer. Kommunedirektøren legger særlig vekt på at rådhuset og området rundt vil få en større og mer aktiv bruk som ungdomsskole. Videre er det avgjørende for kommunedirektøren vurdering at kommunens arealbruk til rådhus-funksjonen med dette grepet relativt raskt kan reduseres med opptil 5.000 kvadratmeter gjennom å ta i bruk moderne og mer fleksible arbeidsplasskonsepter. Dette vil kunne gi vesentlige økonomiske innsparinger.

Alle de fire alternativene som er vurdert som egnet kan skape gode rammer for elevers læring og trivsel, men for Trosvikstranda og Torvbyen vil det være økonomisk og praktisk utfordrende å sikre uteoppholdsarealer som kan sammenlignes med Lykkeberg. På

Sleipnertomten kan man skape et fint uteoppholdsareal og Seierborgsbygningen kan gi skolen et spennende særpreg, samtidig ligger Sleipnertomten i utkanten av sentrum i et område der byutviklingen vil være umoden i noe tid fremover. Det er også slik at

Bystyret har gjennom Plan for skolebygg mot 2040 utpekt ny sentrumsskole som et aktuelt tiltak å gjennomføre i perioden 2024–2032. Kommunedirektøren deler bystyrets oppfatning om at dette er et tiltak som trenger rask gjennomføring, da det vil styrke vår forutsetning for å gi alle barn og unge i Fredrikstad oppveksttjenester av like god kvalitet. Kommunedirektøren har sammen med Line Solgaard arkitekter vurdert at rådhuset er bygningsmessig egnet for omgjøring til ungdomsskole, og at dette vil kunne realiseres med en enklere ombygging/ rehabilitering av bygget. En ny ungdomsskole vil sannsynligvis kunne realiseres raskere med rådhuset som lokalisering, enn på de tre andre egnede tomtene. Etter kommunedirektørens vurdering vil det være enklere å finne egnede kontorlokaler i sentrum for de 400–500 ansatte i kommunens administrasjon, enn å finne egnede lokaler til en ny ungdomsskole i sentrum. Samlet sett peker dette også på rådhuset som det beste alternativet for ny ungdomsskole i sentrum. Dersom løsning for ny ungdomsskole og nytt rådhus besluttes i løpet av 2026, vil skolen kunne tas i bruk i skoleåret **2030/2031**.

Dersom rådhuset skal omgjøres til ungdomsskole, kan kommunens behov for rådhus-funksjon løses gjennom å innleie arealer eller et nybygg i egen regi. Da det finnes ledige kontorlokaler i Fredrikstad sentrum vil innleie trolig være det mest hensiktsmessige for kommunen. En slik prosess vil gjennomføres i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser.

Skolens sammensetning

Kommunedirektøren har gjennomført en faglig vurdering av de ulike alternativene, hvert av alternativene har ulike fordeler og ulemper. For å kunne sammenligne alternativene har kommunedirektøren valg å se nærmere på alternativenes bidrag til sosial utjevning, økonomisk effektivitet, høyere kvalitet i skolen, rett kapasitet, ønsket byutvikling og trygg skolevei.

Nullalternativet vurderes av kommunedirektøren som den dårligste løsningen, særlig som følge av det manglende bidraget til sosial utjevning. Det er en stor utfordring for Fredrikstad kommune at dagens elevsammensetning ved Cicignon skole og Kråkerøy ungdomsskole ikke representerer det arbeidsliv og samfunn elevene etter hvert skal ut i. Videre har tidligere utredninger foretatt i forbindelse med Plan for skolebygg mot 2040 vist at det er vanskelig å gjøre utbedringer for å egnehetsgraden av skoleanlegget på Cicignon, da tomten i dag allerede er svært trang.

Videre vil kommunedirektøren vil også rette oppmerksomheten mot behovet for et kvalitetsløft i skolen, som kan bidra til at flere fullfører videregående opplæring. Dagens organisering med Cicignon skole som 1.-10.-skole vurderes å ikke være ideell med tanke på elevenes læring og trivsel. Cicignon skole scorer svært bra på skolebidragsindikatoren for ungdomsskolen, men det er bekymringsfullt at skolen scorer lavt for barneskolen. Kommunedirektøren vurderer at skolen vil ha bedre forutsetninger for å skape gode rammer rundt elevenes læringssituasjoner og sosiale miljøer dersom den videreføres som en ren barneskole. Videre vil det å samle ressursene fra to ungdomsskoler til en større skole, gi bedre forutsetninger for å løfte kvaliteten i skolen enn det 0-alternativet har da man bygger større og mer spesialiserte kompetansemiljøer.

Alternativ 1 vurderes å ville gi svært positive bidrag til den sosiale utjevningen i Fredrikstadskolen. Opptaksområdet for en slik skole kombinerer to skolekretser med svært ulike levekårsforhold. Videre vil skolen få et større profesjonsfelleskap for lærerne og laget rundt eleven. Dette gir forutsetninger for å drive mer variert undervisning enn i dag.

I alternativ 1 frigjøres skoleanlegget på dagens Kråkerøy ungdomsskole, og det vil være viktig å legge en plan for etterbruken som kan iverksettes raskt etter oppstart av ny skole. Slik kommunedirektøren vurderer det i dag kan det være aktuelt å vurdere å gjøre om dette skoleanlegget til en barneskole som erstatning for Rød skole Kråkerøy og/eller Rødsmyra skole. Begge disse skolene vil i nær fremtid etter oppstart av en ny sentrumsskole ha vesentlige oppgraderingsbehov.

I innspillmøtene var det bekymringer for fremtiden til lokalmiljøet på Kråkerøy dersom ungdomsskolen flyttes til sentrum. Kommunedirektøren vil understreke at idrettsanlegget vil videreføres uavhengig av skoleanleggets fremtid, og at det derfor ikke at det er grunn til å tro at lokalmiljøet på Kråkerøy vil svekkes selv om ungdomsskolen flyttes.

I alternativ 2 etableres det en ny skole i sentrum, samtidig som dagens ungdomsskole på Kråkerøy beholdes. I dette alternativet vil Kråkerøy ungdomsskole få et lavere elevtall enn i dag. Det er uheldig å spre kompetanse og ressurser på for mange ulike enheter. Det gir mindre fleksibilitet i undervisningen og det blir mer komplisert for kommunens sentrale administrasjon å følge opp driften. Selv om Alternativ 2 ikke gir en samlet og større skole, vil det innebære en bedre balanse i skolekretsene enn det kommunen har i dag. Både alternativ 1 og 2 innfrir bystyrets forventning om at «planlegging av nye skoleanlegg skal være et verktøy som bidrar til å utjevne sosiale forskjeller og at alle barn får likeverdige muligheter» jf. Plan for skolebygg mot 2040.

I alternativ 2 vil flere elever gå på skole i sitt nærmiljø enn i dag. Elever som i dag har lang skolevei og skoleskyss vil ikke få lenger skolevei. I tillegg vil en del elever som i dag går på Kråkerøy ungdomsskole få kortere skolevei til sin nye nærskole. I innspillsprosessen har mange lagt vekt på nettopp dette. Det vurderes som svært viktig å legge til rette for trygge og inkluderende skolemiljøer, og tilhørighet til lokalmiljøet kan være noe som bidrar til dette. ungdomsskole som følge av kapasitetsutfordringer og at skolekretsgrensene derfor ikke er oppdatert få vesentlig kortere skolevei.

Samlokalisering med andre funksjoner

Gjennom innspillsprosessen er det tematisert at det er et manglende lokalmiljø av lag og foreninger som kan bidra til å skape tilhørighet til nærområdet for dem som bor i de sentrumsnære delene av byen. Flere vil bo i sentrum i fremtiden og prosessen med å etablere en ny sentrumsskole kan brukes til å stimulere til et sterkere lokalmiljø i sentrumsområdet.

Kulturskolen er et viktig virkemiddel for å skape mer inkluderende samfunn. I dag har kulturskolen i Fredrikstad over 250 elever på venteliste. Det er høy grad av overlapp mellom hva slags arealer en ungdomsskole og en kulturskole har behov for. Samtidig bruker ungdomsskolen og kulturskolen disse arealene til forskjellige tider av døgnet. En samlokalisering mellom disse funksjonene vil altså gi en høy utnyttelse av kommunens arealer. Med en mer effektiv arealbruk og reduksjon i innleie av arealer kan man frigjøre ressurser som kan gå til å videreutvikle tilbudet og styrke kapasiteten ved Kulturskolen.

Utover de økonomiske gevinstene kan det forventes vesentlige organisatoriske gevinster fra en slik samlokalisering. Kulturskolen har undervisningspersonale med høy og spesialisert kompetanse, som kan bidra til høy kvalitet og økt bredde i undervisningstilbudet ved ungdomsskolen i fag som musikk, kroppsøving og flere valgfag. Det vil være attraktivt for ansatte ved kulturskolen, som kan få mer undervisning på dagtid og høyere stillingsbrøk. Kulturskolen kan bidra til å gi den nye ungdomsskolen en «kultur-profil» og ungdomsskolen kan bli en sterk rekrutteringsarena for Kulturskolen.

Videre vil en samlokalisering med kulturskolen ytterligere forsterke den stabiliserende effekten en skole kan ha i bysentrumet, gjennom at det blir økt aktivitet i denne delen av

byen på ettermiddag og kveld. At flere opplever sentrum som trygt kan igjen gi positive bidrag til byutviklingen.

Alternative løsninger
Som en alternativ løsning foreslår kommunedirektøren alternativ 1, med følgende forslag til vedtak:

Kommunedirektøren gjennomfører et skisse- og forprosjekt for en ny ungdomsskole for elevene fra Cicignon skole, Kråkerøy ungdomskole og andre elever som får skolen som sin nærskole.

Alternativ 1 vil gi mer positive økonomiske og organisatoriske gevinster sammenlignet med de andre alternativene. Samtidig innebærer alternativet at flere får lenger skolevei.

Mulighetsstudien fra Line Solgaard arkitekter har pekt på flere andre egnede lokasjoner, som bystyret kan ta opp. De økonomiske vurderingene i saken tar utgangspunkt i Rådhuset som lokalisering av den nye skolen. Det oppfattes å være større usikkerhet knyttet til det økonomiske bildet for de andre alternativene, som også kan gi større usikkerhet i skisse- og forprosjektet.

Konklusjon
I vurderingen av skolens sammensetning mener kommunedirektøren at hensynet til sosial utjevning er det viktigste. Sett opp mot en videreføring av dagens situasjon gir både alternativ 1 og alternativ 2 store forbedringer når det gjelder sosial utjevning.

I alternativ 1 er det flere som får lenger skolevei og flere som får skoleskyss. Samtidig vil alternativ 2 være det minst kostnadseffektive alternativet ettersom kommunen får en skole mer enn i dag og Kråkerøy ungdomsskole vil få et elevantall som gir skolen mindre sterke fagmiljøer enn i dag. Gjennom innspillsprosessen har mange lagt vekt på viktigheten av å ha gode lokalmiljøer man kan føle tilhørighet til.

Kommunedirektøren ønsker å legge til rette for trygge og inkluderende skolemiljø, både for elevene på Kråkerøy og i sentrumsområdet.
Basert på en helhetsvurdering vil derfor kommunedirektørens anbefale at alternativ 2, der det etableres en ny sentrumsskole for elevene fra ungdomstrinnet på Cicignon, som samtidig blir nærskolen for elever på Kråkerøy Nord og Holmen, videreføres til et skisse- og forprosjekt.

På bakgrunn av en helhetlig vurdering av økonomiske hensyn, forutsetningene for elevers læring og trivsel, tilgang på egnede uteoppholdsarealer, byutvikling, trygg skolevei og rask gjennomføring anbefaler kommunedirektøren at skisse- og forprosjektet for ny sentrumsskole legger Rådhuset til grunn som lokalisering.

Kommunedirektøren mener at en samlokalisering av nye sentrumsskolen og Kulturskolen kan bidra til mer praktisk og variert undervisning for ungdomsskolen og store utviklings-muligheter for kulturskolen. Skolene trenger i stor grad lignende fasiliteter, men bruker dem til forskjellige tid. Derfor vil en slik samlokalisering vil også gi høy utnyttelse kommunens arealer og en vesentlig økonomisk innsparing (på flere millioner i året) gjennom redusert innleie av arealer.

Kommunedirektøren anbefaler at skisse- og forprosjektet videre utreder de fysiske og organisatoriske forutsetningene for en samlokalisering av den nye sentrumsskolen og kulturskolen.

Mulighetsstudie

Ny sentrums ungdomsskole

Line Solgaard
Arkitekter

Bakgrunn

Fredrikstad kommune utreder etablering av en mulig ny, stor ungdomsskole i sentrum. Dette inngår i en helhetlig vurdering av fremtidig skolestruktur og kapasitetsbehov i sentrumsområdet. Bakgrunnen er behov for økt kapasitet og modernisering av eksisterende skolebygg. Samtidig er det mål å styrke kvaliteten i opplæringen gjennom større og mer robuste fagmiljøer, samt mer fleksible og praktiske undervisningsformer. Endringer i befolkningssammensetning og elevgrunnlag i sentrumsområdet danner på sin side også et viktig bakteppe for arbeidet, og gir grunnlag for å vurdere justeringer i skolekretser ved etablering av en ny sentrumsskole. Parallelt pågår utviklingen av Fredrikstad sentrum, der styrking av byliv og attraktivitet er sentrale mål.

Premisser for ny sentrumskole knyttes til at skolen skal fungere som en trygg og god læringsarena, og legge til rette for et godt skole- og arbeidsmiljø. Samtidig er det ønskelig at skolen skal ta en aktiv rolle i sentrum og ha en identitet for elever og lærere og nærmiljøet. Sett i et byutviklingsperspektiv kan skolen bidra til økt bruk av sentrum på dagtid og til bedre utnyttelse av eksisterende offentlige rom og tilbud.

En sentrumslokalisering gir potensial for:

- **Høy tilgjengelighet og trygg skolevei** med gange, sykkel og kollektivtransport
- **Mer effektiv bruk av parker, grøntdrag og offentlige byrom** som utvidede lærings- og oppholdsarealer
- **Sambruk og samarbeid** med kultur-, idretts- og fritidstilbud, samt frivillighet
- Synergier mellom skole og sentrum gjennom samlokalisering, **deling av funksjoner og utvikling av tilbud** som dekker mangler i dagens sentrumsfunksjoner og tilbud
- **Styrking av bylivet på dagtid** gjennom tilstedeværelse av elever og ansatte

I mulighetsstudien for ny sentrumsungdomsskole er det lagt til grunn en 8-10-parallell skole med kapasitet på om lag 700-900 elever. Skolens plassering skal legge til rette for varierte og mer praktiske læringsformer, ha tilgang til gode uteområder, samt inneholde fellesfunksjoner som kan brukes av nærmiljøet også utenfor skoletid.

Kartleggingen tar utgangspunkt i Fredrikstad sentrums særegne romlige struktur mellom elverommet, hovedfartsårer og jernbane, samt byrom, parker, tilbud og forbindelser som former bevegelsesmønster og byliv.

Samtidig er en sentrumsskole et komplekst bygrep som stiller krav til grundige vurderinger av skolevei, trygghet og samspillet med eksisterende byliv. Offentlig debatt og medvirkning har vist både støtte og skepsis til etablering av en stor ungdomsskole i sentrum, særlig knyttet til skolestørrelse, ungdomsmiljø og opplevd trygghet i sentrumsområdene.

Medvirkning og involvering

Det er gjennomført tre medvirkningsmøter som del av en tidlig dialog mellom kommuneadministrasjonen og elever, foreldre/FAU og lokalsamfunn. Innspillene gir et sammensatt bilde, preget av tydelig engasjement og ulike perspektiver på etablering av en ny sentrumsungdomsskole. Det fremkommer gjennomgående større positivitet i tilknytning til Cicignon, Trara, Haugåsen og Kvernhuset enn på Kråkerøy. Samtidig løftes flere sentrale utfordringer, særlig knyttet til trygg skolevei, opplevd trygghet og tilhørighet i sentrum, ungdommers nærhet til aktiviteter, samt utjevning av kulturelle og sosiale forskjeller.

Skolens faglige innhold og læringsmiljø
Flere innspill peker på at en større, samlet ungdomsskole kan gi et bredere faglig tilbud, bedre tilgang til blant annet skolehelsetjenesten og et sterkere profesjonsfellesskap for ansatte. Et større fagmiljø kan legge til rette for mer kompetansedeling, økt faglig bredde og bedre muligheter for tilpasset opplæring.

Samtidig uttrykkes det bekymring for om økt skolestørrelse kan gå på bekostning av oversikt, relasjoner og trygghet. Flere peker på risikoen for at store elevgrupper kan gjøre det vanskeligere å følge opp den enkelte elev, og understreker at kvaliteten i skolens pedagogikk, organisering og ledelse er avgjørende, uavhengig av størrelse og plassering.

Mangfold, integrering og sosial utvikling
Mange fremhever mangfold og integrering som en viktig styrke ved en felles sentrumsskole. En sammensatt elevgruppe trekkes frem som et grunnlag for sosial utjevning, økt forståelse på tvers av bakgrunner og god forberedelse til videre utdanning og samfunnsliv. Skolen ses av flere som en sentral arena for sosial læring. Det fremgår at dagens skolekretsinndeling mellom Kråkerøy og Cicignon bidrar til vedvarende skiller i elevgrunnlag med tanke på mangfold.

Samtidig uttrykkes det bekymring knyttet til kulturelle forskjeller og sosiale utfordringer, særlig dersom disse ikke følges opp med tilstrekkelige ressurser. Flere peker på behovet for økt forebyggende arbeid i sentrum.

Skolevei, trygghet og selvstendighet
Skolevei er et gjennomgående tema i innspillene. For elever fra ytterområder, særlig Kråkerøy, pekes det på at en sentrumsskole kan innebære lengre reisevei, økt bruk av kollektivtransport, flere trafikkryssinger og mindre oversiktlige skoleveier. Det uttrykkes bekymring for tryggheten, spesielt for de yngste ungdomsskoleelevene, og om 12–13-åringer er modne nok til daglig ferdsel i sentrum, også utenfor skoletid.

Samtidig fremhever noen at det å ferdes i byen kan være en viktig del av ungdommers utvikling mot selvstendighet og samfunnsdeltakelse. Dette forutsetter godt tilrettelagte skoleveier og byrom som oppleves trygge, forutsigbare og inkluderende.

Medvirkning og involvering forts.

Byen som læringsarena og tilgang til aktiviteter
En sentral beliggenhet trekkes frem som en tydelig mulighet for å bruke byen som læringsarena. Nærhet til bibliotek, kulturinstitusjoner, idrettsanlegg og byrom kan gi mer varierte skoledager og åpne for nye undervisningsformer og samarbeid.

Samtidig uttrykkes det bekymring for økt avstand til idrettsanlegg og fritidsaktiviteter som i dag ligger nær eksisterende skoler. Flere understreker viktigheten av at skole og fritid henger godt sammen, og at nærhet til organiserte aktiviteter er særlig viktig for ungdom.

Tilhørighet, skolekretser og overgang mellom skoler
Flere innspill peker på utfordringer knyttet til skolekretser og tilhørighet, særlig som følge av dagens struktur med flere etablerte barneskoler i sentrumsområdet som leder til ulike ungdomsskoler. Dette medfører at elevgrupper splittes ved overgangen til ungdomsskole, noe som kan skape utydelig tilhørighet og oppleves krevende for både elever og foreldre allerede fra barneskolen.

Samtidig fremheves det at en ny struktur kan gi større sammenheng i skoleløpet, redusere etablerte skiller og legge til rette for et mer samlet og inkluderende ungdomsmiljø i Fredrikstad sentrum.

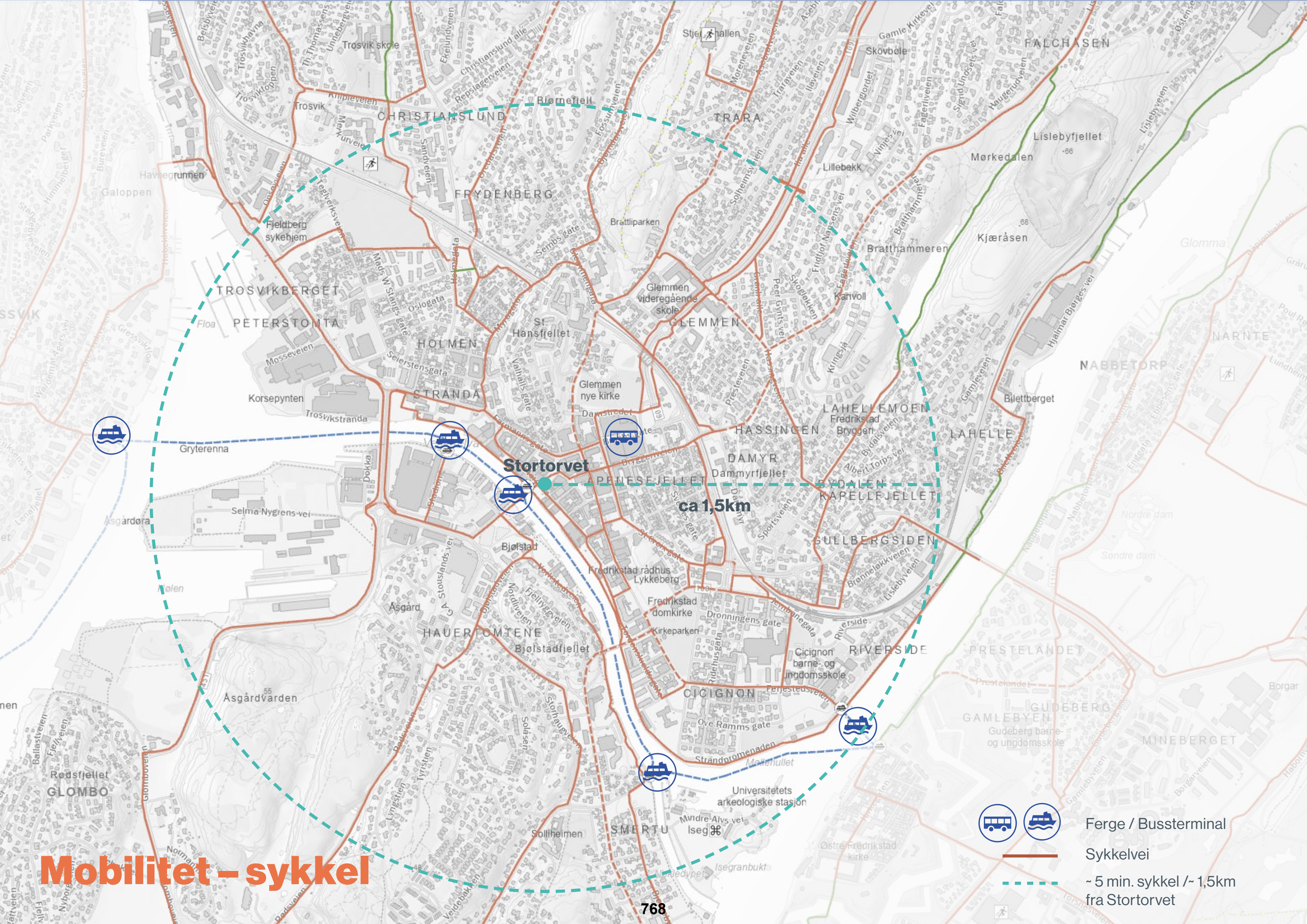
Arbeidsmiljø og rekruttering
En ny og godt planlagt skole trekkes frem som en potensiell attraktiv arbeidsplass for lærere og andre fagpersoner. Et større fagmiljø kan gi økt faglig støtte, samarbeid og utviklingsmuligheter.

Samtidig understrekes det at et godt arbeidsmiljø forutsetter mer enn bygg og størrelse. Flere peker på at større organisasjoner kan være mer komplekse å lede, og at tilstrekkelige ressurser, støttefunksjoner og tid er avgjørende for å sikre et bærekraftig arbeidsmiljø og stabil rekruttering.

Ønsker for en ny skole
På tvers av innspillene er det bred enighet om at hovedfokuset må ligge på skolens innhold og kvalitet, ikke kun på beliggenhet og bygningsmessige løsninger. Det understrekes også behov for langsiktighet og fremtidsrettet planlegging. Skolen bør utformes med robuste løsninger og rom for utvikling over tid, slik at den kan møte pedagogiske, sosiale og demografiske endringer i årene som kommer.

Kartlegging og registreringer

Mobilitet – sykkel



Mobilitet – kollektiv

Stortorvet

ca 1,5km

Fergeleie / Bussterminal

Kollektivtrafikk inn og ut av sentrum. Strektykkelse indikerer antall avganger på hverdager

~ 1,5km fra Stortorvet

Handelssentrum og byliv

Aktive fasader (Publikumsrettet næring)

Midlertidig passiv (Ledige / under planlegging)

Passive fasader (Innadrettet næring)

Handelssentrum

Parker, torg og grønne byrom

Merkurbanen
Falkenbanen
Bratliparken
Bingedammen
Aktivitetspark
Stortorvet
Blomstertorvet
Værste
Dampskipsbrygga
Sportsplassen
Lykkebergsparken
Kirkeparken
Jernbaneparken
Biblioteksparken
Tollbodplassen

Aktivt grøntrom/ byrom
Park/ grøntdrag
Torg
~ 5 min. sykkel /
~ 1,5km fra Stortorvet

Sport- og aktivitetstilbud

Skiløyper

Merkurbanen

Roklubb

Balløkke

Friområde

Akropark

Friområde

Treningssenter

Treningssenter

Skatepark

Stadion

Treningssenter

Arena Fredrikstad

Treningssenter

Tennis

Turnhall

Treningssenter

Balløkke

Kongsten

Aktivitet og lokasjoner

~ 5 min. sykkel /
~ 1,5km fra Stortorvet

Kulturinstitusjoner og andre tilbud

Glemmen kirke
Rebellhuset
Kulturskolen
Litteraturhuset
Værste Hangarn
Båthuset
Blågrotte
Kino
St Croix
Domkirken
Biblioteket
Gallerier

Aktivitet og lokasjoner

~ 5 min. sykkel /
~ 1,5km fra Stortorvet

Oppsummering kartlegging og registreringer

Kartleggingen av Fredrikstad sentrum viser føringer for lokalisering av en ny ungdomsskole i sentrum. Samlet synliggjør kartleggingsdiagrammene hvordan grøntstruktur, mobilitet og byliv i handelssentrum inngår i et sammenhengende system som både avgrenser og definerer egnede lokaliseringsområder.

Registreringen av **mobiliteten** i sentrum viser nettet av gang- og sykkelveier, kollektivtrafikk gjennom buss og ferge, som knytter sentrum til omkringliggende bydeler. Trygg skolevei for en sentrumsskole er viktig og en skole bør lokaliseres i direkte tilknytning til disse bevegelseslinjene for å sikre trygg, effektiv og selvstendig ferdsel for elever.

Registreringen av **handelssentrum og byliv** viser en konsentrasjon av aktive fasader og utadrettede funksjoner langs sentrale gater og torg. Disse områdene utgjør naturlige bevegelseslinjer og sosiale hovedårer på gateplan i sentrum. En lokalisering i tilknytning til bylivsintensive områder vil kunne styrke samspillet mellom skole og by, legge til rette for trygg ferdsel gjennom levende byrom og bidra til et tilgjengelig og inkluderende sentrum.

Tilgang til **parker og grønne byrom** gir viktige muligheter for uteopphold og uformelle læringsarenaer, og kan fungere som et supplement til skolens egne utearealer. En tydelig kobling mellom skole og eksisterende grønnstruktur vil kunne styrke trivsel og helse, samtidig som byens parker aktiveres som en del av skolens daglige bruk.

Registreringen av **sport-, fritids- og kulturtilbud** viser et tett og mangfoldig nettverk av etablerte arenaer i sentrum, inkludert idrettsanlegg, aktivitetsparker, kulturskole, bibliotek, scener og møteplasser. Alt i en avstand av ca. 1,5 km, noe som tilsvarer ca. 5 min på sykkel. En ny sentrumsskole kan gjennom plassering og program koble seg direkte på denne strukturen og bli en aktiv del av byens aktivitets- og kulturlandskap, og tilby elevene et bredt utvalg aktiviteter i og utenfor skoletid.

Ved å knytte undervisning til eksisterende institusjoner, næringsliv og frivillige aktører åpnes det for fleksible samarbeidsmodeller med delt bruk av infrastruktur og ressurser. Skolen kan både benytte eksisterende tilbud og bidra til å dekke mangler i dagens sentrumstilbud. Eksempelvis gjennom å tilgjengeliggjøre aktivitet- og møtefunksjoner utenfor ordinær skoletid, kan den nye sentrumsskolen gi husrom til:

- nye fritidstilbud i sentrum
- et lokalt samfunnshus
- samlokalisering med kulturskolen
- ny biblioteksfilial og kino
- møteplasser for byens innbyggere

Premisser for valg av eiendommer

Premisser for vurderte eiendommer i sentrum

I vurderingen av aktuell tomtebase for ny ungdomsskole i sentrumsområdet er det lagt vekt på tilgjengelige tomter og eksisterende bygg i og i umiddelbar nærhet til handelssentrum. Utvalget er begrunnet i nærhet til etablerte tilbud i sentrum, der hensynet til trygghet og tilgjengelighet ivaretas i stor grad, og hvor det er gode forutsetninger for å utvikle en tydelig sentrumsskoleidentitet.

En sentral plassering vurderes også med tanke på hvordan skolen kan fungere som et strategisk virkemiddel for å styrke aktivitet og byliv i området der skolen etableres. Vurderingene ses videre i sammenheng med eierforhold og avtalestruktur, og gjeldende reguleringsplaner.

Tomtens tilgjengelighet, plassering og beskaffenhet

- Sentral beliggenhet med nærhet til kollektivknutepunkt og gang-/sykkelveier.
- Reduserte barrierer for tilreisende og trygg reisevei for elever.
- Tilstrekkelig tomtestørrelse for skolefunksjoner
- Tomtens størrelse bør kunne dekke behovene for en skole med 8-9 parallell med inntil 700-900 elever, inkludert bygg og tilhørende funksjoner.
- Fotavtrykk og byggehøyde bør kunne tilpasses en skole med ca. 3–5 etasjer for å dekke arealbehovet.
- Tomtens forhold, begrensninger og muligheter i forhold til solforhold og støynivå må vurderes.

Uteområder og uteoppholdsarealer

- Utearealene må være funksjonelle og stimulere til aktivitet, opphold og sosial interaksjon.
- Tilgjengelige uteområder kan vurderes utenfor selve skoleområdet, gjennom bruk av nærliggende byrom, eksisterende parker og grønne drag, samt aktuelle byrom på gateplan som gågater og torg.
- Trafikksikkerhet vurderes i tilknytning til bruk av uteoppholdsarealene.
- Selv om det ikke finnes nasjonalt lovpålagte minstekrav til uteareal per elev, foreligger det anbefalinger om at uteområder i urbane områder bør utgjøre minst 30 m² per elev, med høyere anbefalinger i mer rurale områder.
- Krav til uteoppholdsarealer må vurderes i den videre prosessen.

Universell utforming

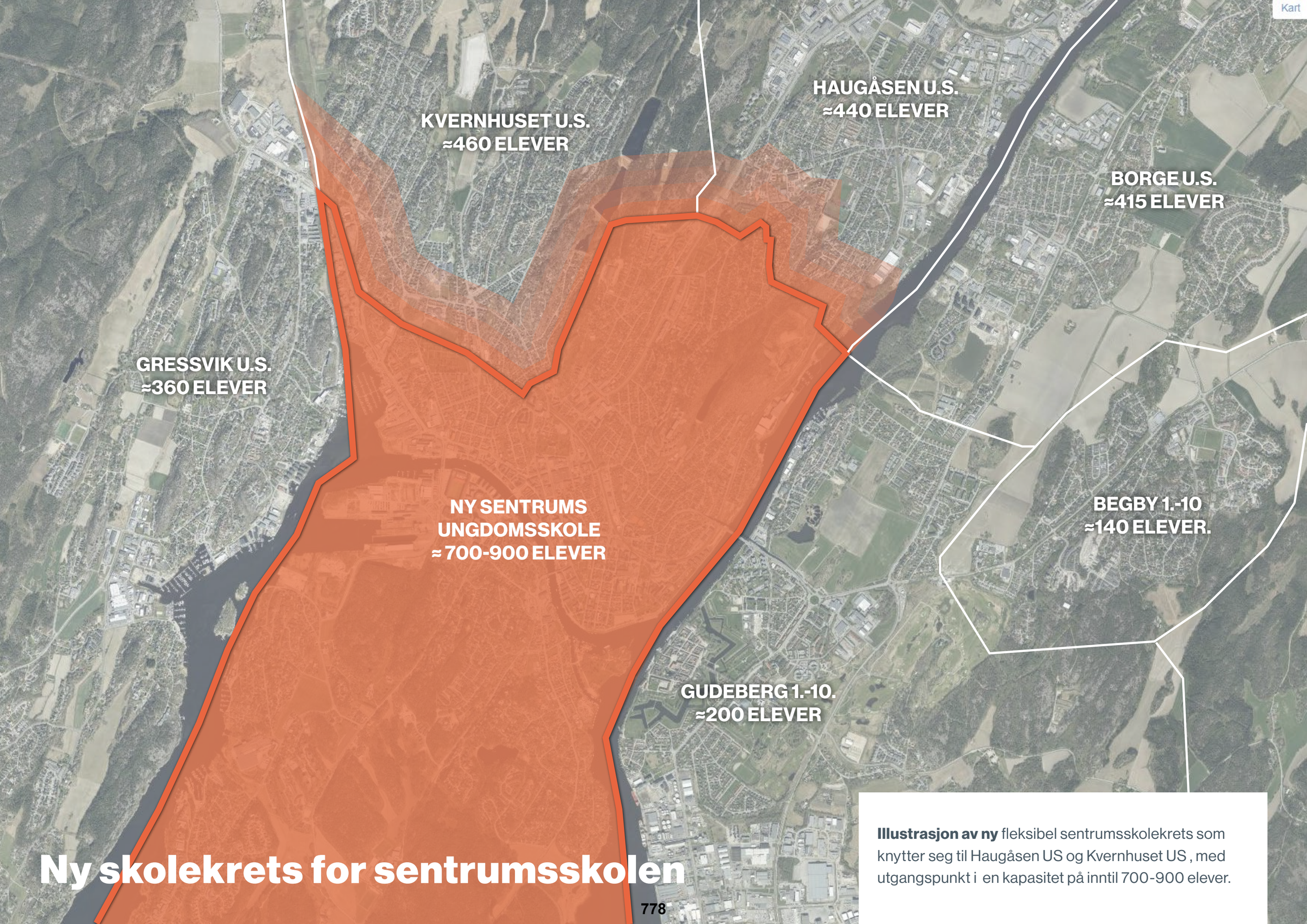
- Tomten og eventuelle nye og eksisterende bygg må legges til rette for at alle elever, uavhengig av funksjonsnivå, kan ferdes sikkert og selvstendig i skoleområdet.

Sambruk og flerbruk

- Den nye skolens potensial for flerbruk og sambruk i hverdagen og på kveldstid, med nye og eller eksisterende tilbud i sentrum.

Dagens skolekretser

Dagens skolekretser forholder seg til de tidligere kommunegrensene. De opprettholdes i dag av kapasitetsutfordringer i sentrum, selv om nærskole-prinsippet for skoler tilsier at Kråkerøy Nord sokner til sentrumsskolen Cicignon. I dette mulighetsstudiet tar vi utgangspunkt i en sammenslåing av Cicignon og Kråkerøys skolekretser og ser mulighet for en fleksibel grense inn mot Kvernhuset US og Haugåsen US.



Ny skolekrets for sentrumsskolen

Illustrasjon av ny fleksibel sentrumsskolekrets som knytter seg til Haugåsen US og Kvernhuset US , med utgangspunkt i en kapasitet på inntil 700-900 elever.

Barrierer og gjennomganger utgjør tydelige strukturelle rammer for sentrum, der hovedfartsårer og jernbane danner én barriere, og elven en annen. Mellom disse oppstår et avgrenset byrom hvor bevegelsesmønstre konsentreres rundt gjennomganger, mobilitetsårer og handelssentrum.

Barrierer og gjennomganger

Barrierer

Gjennomganger

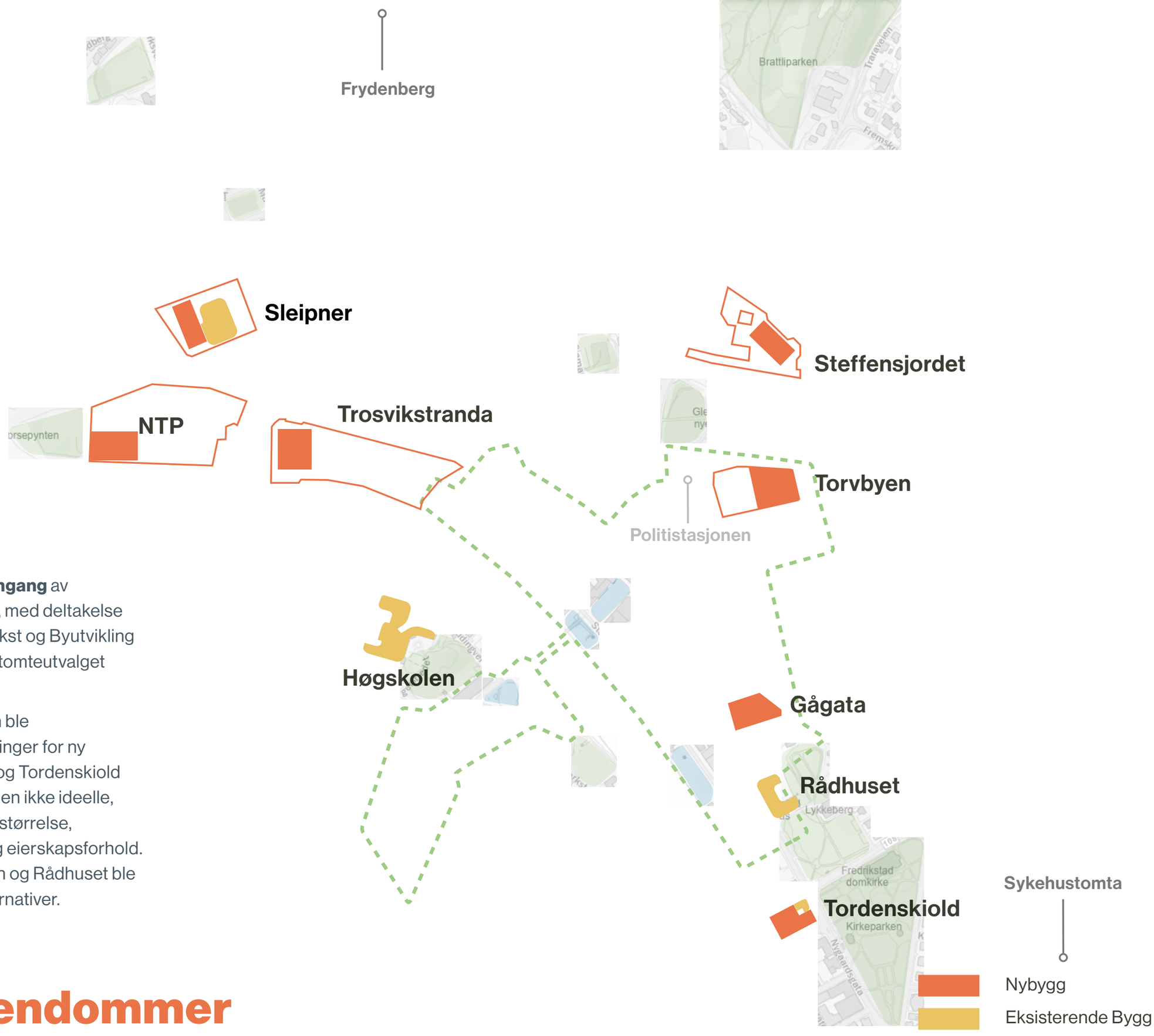
Vurderte tomter og bygg

Første arbeidsmøte og gjennomgang av tomtebasen ble avholdt 16.1.2026, med deltakelse fra kommunesekretariatet, Oppvekst og Byutvikling – Areal og samferdsel. I møtet ble tomteutvalget presentert og videre redusert.

NTP, Steffensjordet og Høgskolen ble vurdert som **ikke egnede** plasseringer for ny sentrumsungdomsskole. Gågata og Tordenskiold ble vurdert som **delvis egnede**, men ikke ideelle, blant annet på grunn av tomtenes størrelse, plassering, tilgang til utearealer og eierskapsforhold. Sleipner, Trosvikstranda, Torvbyen og Rådhuset ble vurdert som **egnede** og gode alternativer.

Glombo

Vurderte eiendommer

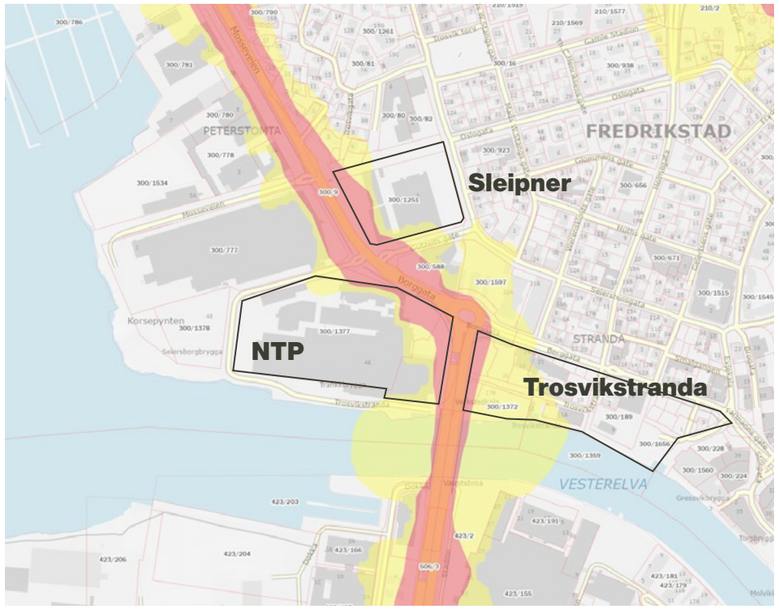


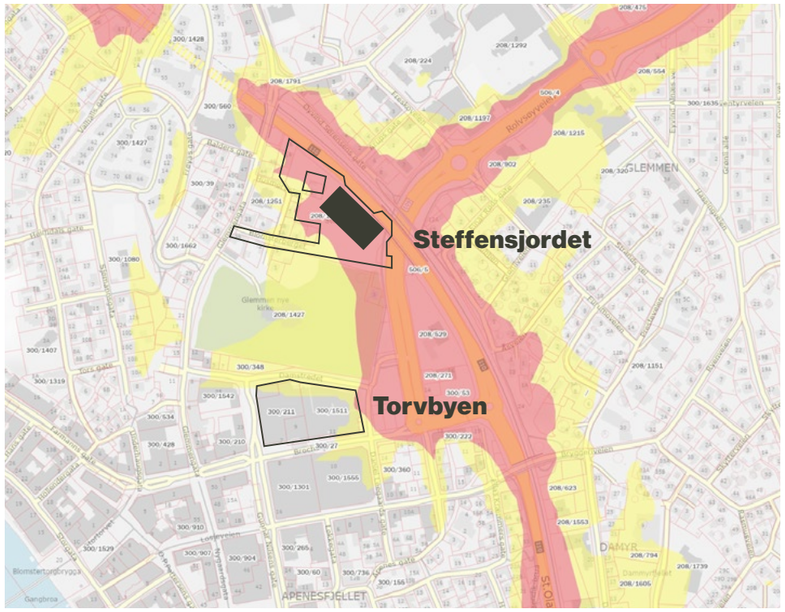
Tomt	Plassering / Beskaffenhet	Fasiliteter utenfor skoleområdet	Kollektivknutepunkter, buss og ferge	Trygg skolevei, gang- og sykkelvei	Synergier og muligheter	Rangering/ egnethet
Sleipner	• Eksisterende arealer som kan brukes som skole • Suppleres med nybygg i tre etasjer. • Plassert utenfor handelssentrum • Delvis rød støysone mot R108	• Nok tilgjengelig utearealer? kan mulig løses på tomten eller nabotomt.	NTP/ FASVO Seiersten, Sykkelvei/trasé	Ja, (men noe negativt rundt utviklingsområdet Trosvikstranda og hovedfartsåren R108 og rundkjøringen mot Værste)	• Muliggjør bruk av vernede industrilokaler, identitetskapende • Transformasjon av lokaler som ikke er egnet til boligformål/ andre formål. • Flerbruk av arealer for byliv ikke aktuelt (biblioteksfilial etc)	Egnet
NTP	• Industriområde rundt på flere sider, ikke ideell plassering • Ingen plan for videre transformasjon/ utvikling av omådet • Plassert utenfor handelssentrum, i et lite aktivt og attraktivt område for opphold og ferdsel for ungdommer	• Har tilgjengelig grøntdrag på Korsepynten	NTP/ FASVO Seiersten, Sykkelvei/trasé	Ja, til NTP tomt, men noe uavklart inne på tomten	• NTP vil frigjøre arealer til skole • NTP/ annen industri ønsker å bli værende i området. • Har forespeilet areal lengst sørvest innpå tomten hvor NTP og annen industri stenger skolen inne i hjørne	Ikke egnet
Trosvikstranda	• Foreslås plassert ved Værstebroa, på Oven Eiendom som er positiv. • Rett utenfor handelssentrum, kobler seg på handelssentrum • Delvis rød støysone mot Værstebroen	• God forbindelse til både sentrum og Værste gjennom sentrum og bryggepromenade • Lite uteoppholdsareal på tomten	Evjekaja, Sykkelvei/trasé	Ja	• Enighet hos grunneiere • Kobler seg på kultur- og idrettsarenaer på Værste	Egnet
Steffensjordet	• Ligger i rød støysone og inn til hovedfartsåre, økt støyskjerming må påregnes i utforming av skole og utearelaer • Uten for handelssentrum	• Lite grøntområder tilgjengelig, kan løses på tomten, men krever ekstra støyreduserende tiltak	Bussterminalen, gangfelt	Ja	• Få synergier og muligheter, annet enn utnyttelse av en kommunaltomt	Ikke egnet
Torvbyen	• Sentral plassering innenfor handelssentrum • Utfordrende og fordyrende grunnforhold • Trafikkutsatt område med flere krysningspunkter	• Lite grøntområder tilgjengelig • Trafikkutsattområde med flere krysningspunkter	Bussterminalen	Ja	• Kan forsterke byaksen mellom Værste og Torvbyen, som et tyngdepunkt • Publikumsrettet tilbud i gateplan og styrking av sentrumstilbud • Økt aktivitet på dagtid	Egnet

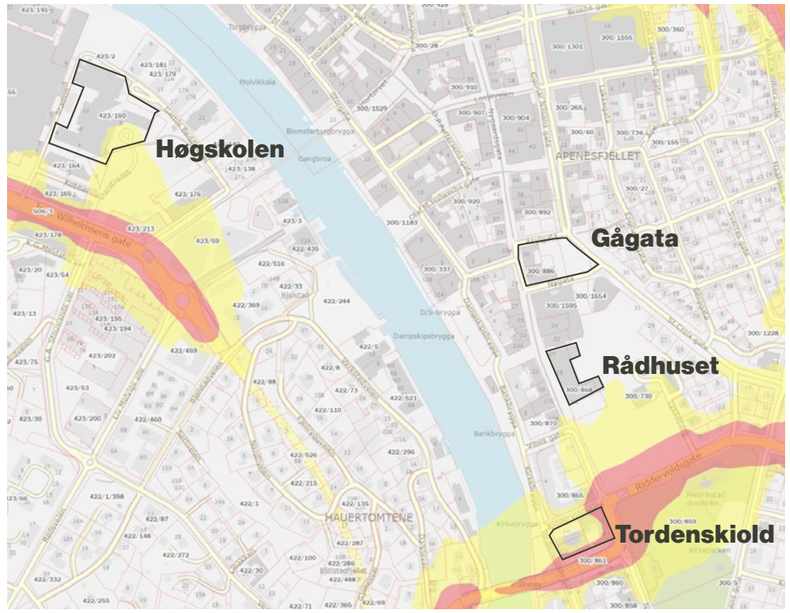
Vurderingen av eiendommene

1. Glombo og Frydenberg utgikk tidlig grunnet avtand og premiss om byskole (Barrierer), Politistasjon pga usikkerhet rundt utflytting og eiere i kvartalet, Sykehustomta utredet tidligere som ikke ønsket og egnet lokalisering grunnet bindinger til dagens Cicignon.

Tomt	Plassering / Beskaffenhet	Fasiliteter utenfor skoleområdet	Kollektivknutepunkter, buss og ferge	Trygg skolevei, gang- og sykkelvei	Synergier og muligheter	Rangering/ egnethet
Høgskolen	• Sentral plassering og antatt ledig, da Høgskolen flytter • To barrierer for de som krysser R110/ jernbane • Komplisert bygg • Bygg anses som lite egnet som ungdomsskole	• Har tilgjengelig uteopphold/ grøntareal	Busstopp Fredrikstad stadion og Værste Fergeleie	Ja	• Knytter seg mot utviklingen på Værstesiden av sentrum • Kort vei til kultur- og idrettsarenaer med mulighet for flerbruk	Ikke egnet
Gågata	• Utviklingstomt sentralt plassert i handelssentrum • Noe trang tomt for storskole, krever 4-5 etasjer	• Ingen umiddelbar tilgang til uteoppholdsarealer	Bussterminalen, St. Croix/ Nygata, Gågate	Ja	• Byrom og flater 'blir skolegården', økt aktivitet i sentrum på dagtid	Delvis egnet
Rådhuset	• Sentralt, i ytterkanten av handelssentrum • Godt egnet eiendom til formålet • Bygget krever ikke store endringer til formålet • Godt egnet for flerbruk • Attraktiv og trygg plassering	• God tilgang til utearealer ved parker • God tilgang til byens tilbud og byrom • Noe lengre vei til idrettsareaner mtp sambruk, kan delvis løses på tomten og tilgjengelige uteområder	St. Croix/ Nygata	Ja	• Antatt rimelig å tilpasse bygget til nytt formål, har arealene og flere av funksjonene allerede • Mer akivitet i bydelen og gågaten • Mer aktivitet i byens største parker • Muliggjør flerbruk med kino, sentrumsfilial for bibliotek • Kjeller med plass til treningsrom, danserom, liten idrettshall som klatrevegg, basket • Flytte PPT- og andre skole/ familietjenester til Stallen • Behov for nytt rådhus, som er mer tilpasset dagens behov • En ungdomsskole vil kunne fylle bygget bedre enn dagens bruk • Noe lengre vei til idrettplasser, • Krever nytt rådhus	Egnet
Tordenskiold	• Utviklingstomt i nærhet til handelssentrum • Noe trang tomt for storskole, krever 5 etasjer • Noe usikkerhet knyttet til eierforhold på tomten, ikke vært i dialog med alle • Delvis rød støysone	• Har tilgjengelig uteopphold/ grøntareal i Kirkeparken • Trafikkutsatt område	St. Croix/ Nygata, Gågate	Ja, noe trafikkert ved Gamle Kråkerøy bro	• Mer aktivitet i byens største parker • Noe lengre vei til idrettplasser	Delvis egnet





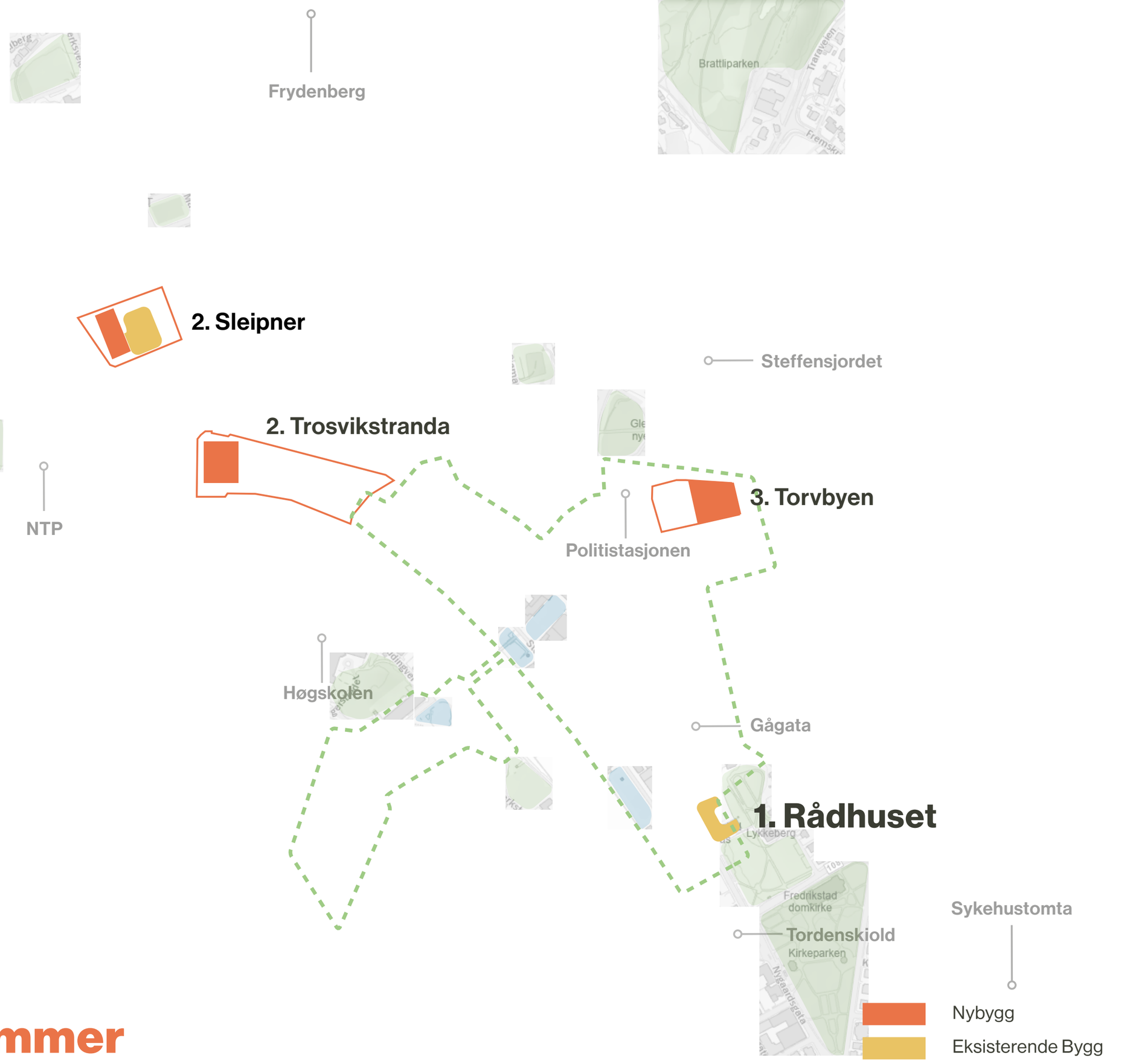


Eiendommenes beskaffenhet – støy

Andre arbeidsmøte med kommune-administrasjonen ble avholdt 5.2.2026, med deltakelse fra Oppvekst og Byutvikling – Areal og samferdsel, samt Kommunesekretariatet. Tema for møtet var vekting av alternative egnede eiendommer.

Vektingen omfattet tomtens plassering og beskaffenhet, tilgjengelighet og trygg skolevei, kvalitet og tilgjengelighet på uteoppholdsarealer, potensial for flerbruk, sambruk og synergier med eksisterende byliv, risiko, miljømessige og samfunnsmessige konsekvenser, kostnads- og markedsforhold samt tid og framdrift.

Basert på vektingen er **Rådhuset** ansett som den best egnede plasseringen for en ny sentrumsungdomsskole. Sleipner og Trosvikstranda kommer tilnærmet likt ut, mens Torvbyen anses samlet sett minst egnet av disse fire eiendommene.



Glombo

Vekting eiendommer

Egnede eiendommer

Eiendom

Sleipner

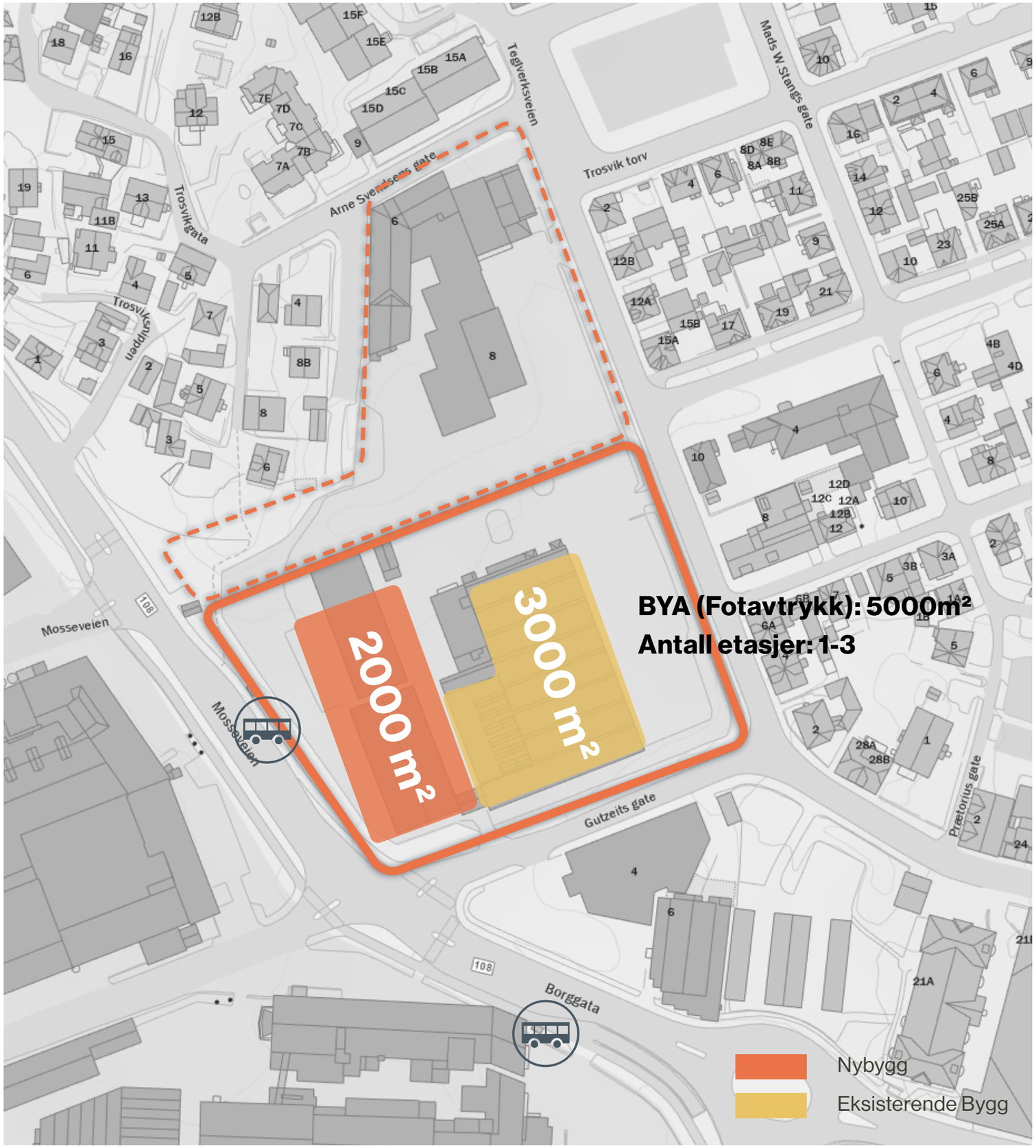
Nybygg

Eksisterende Bygg

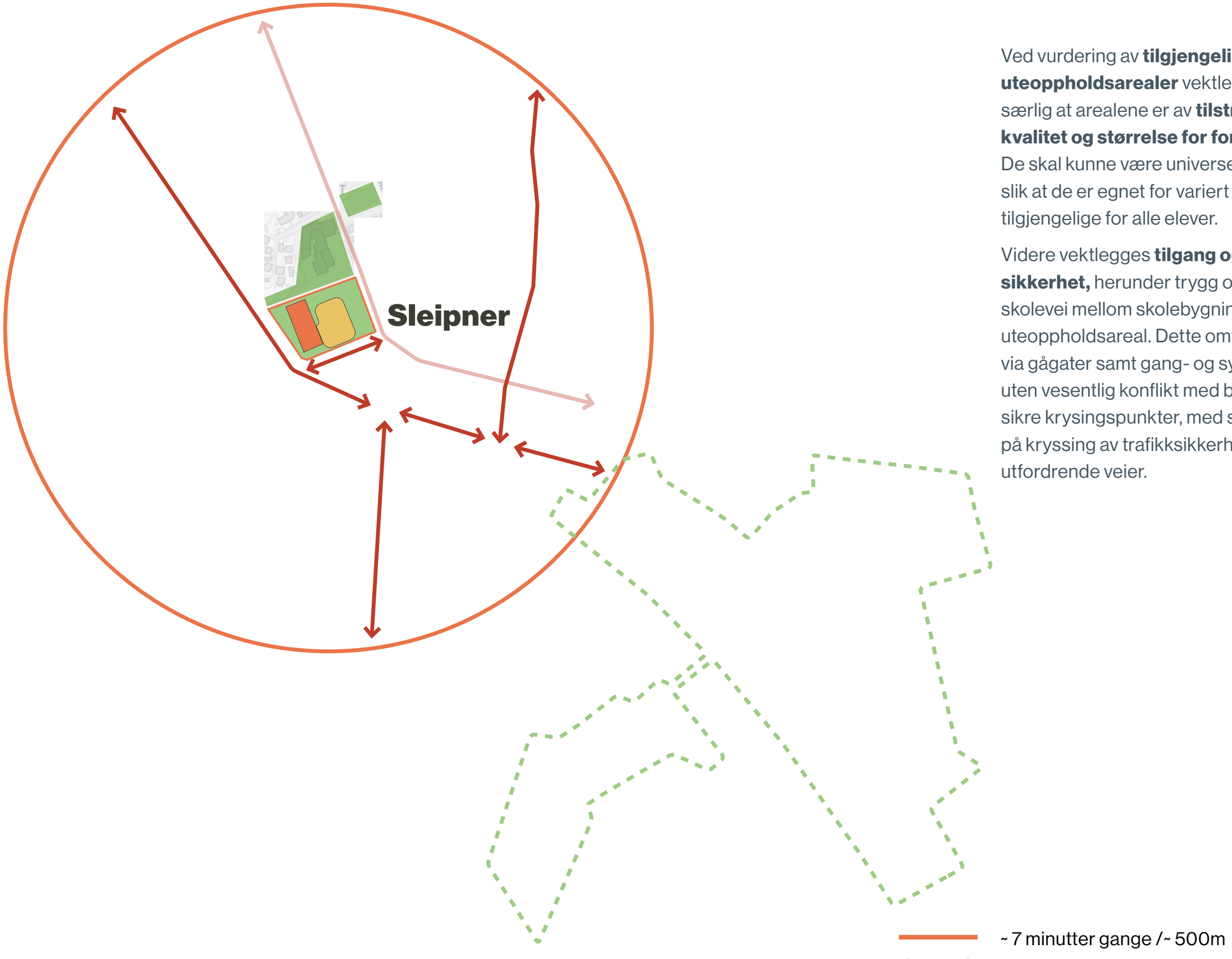
Eiere	**FK eiendom Datter AS**
Morselskap	**Isegran eiendom**
Festere	**Sleipner motor eiendom AS**
Dialog	**Positive**
Arealplaner	**Antatt ok**
Byliv og aktivitet	**Utenfor handelssentrum**

Seiersborg byggene

Sleipner Motor A/S ble opprettet i februar 1908 og flyttet i 1910 til Trosvikberget i Fredrikstad. Bedriften produserte opprinnelig båtmotorer, men driver i dag utvikling, produksjon og salg av propellutstyr og hydrauliske styresystemer mm. Sleipner Motor A/S flytter til Gressvik sommeren 2026. Seiersborg-byggene har vernestatus.



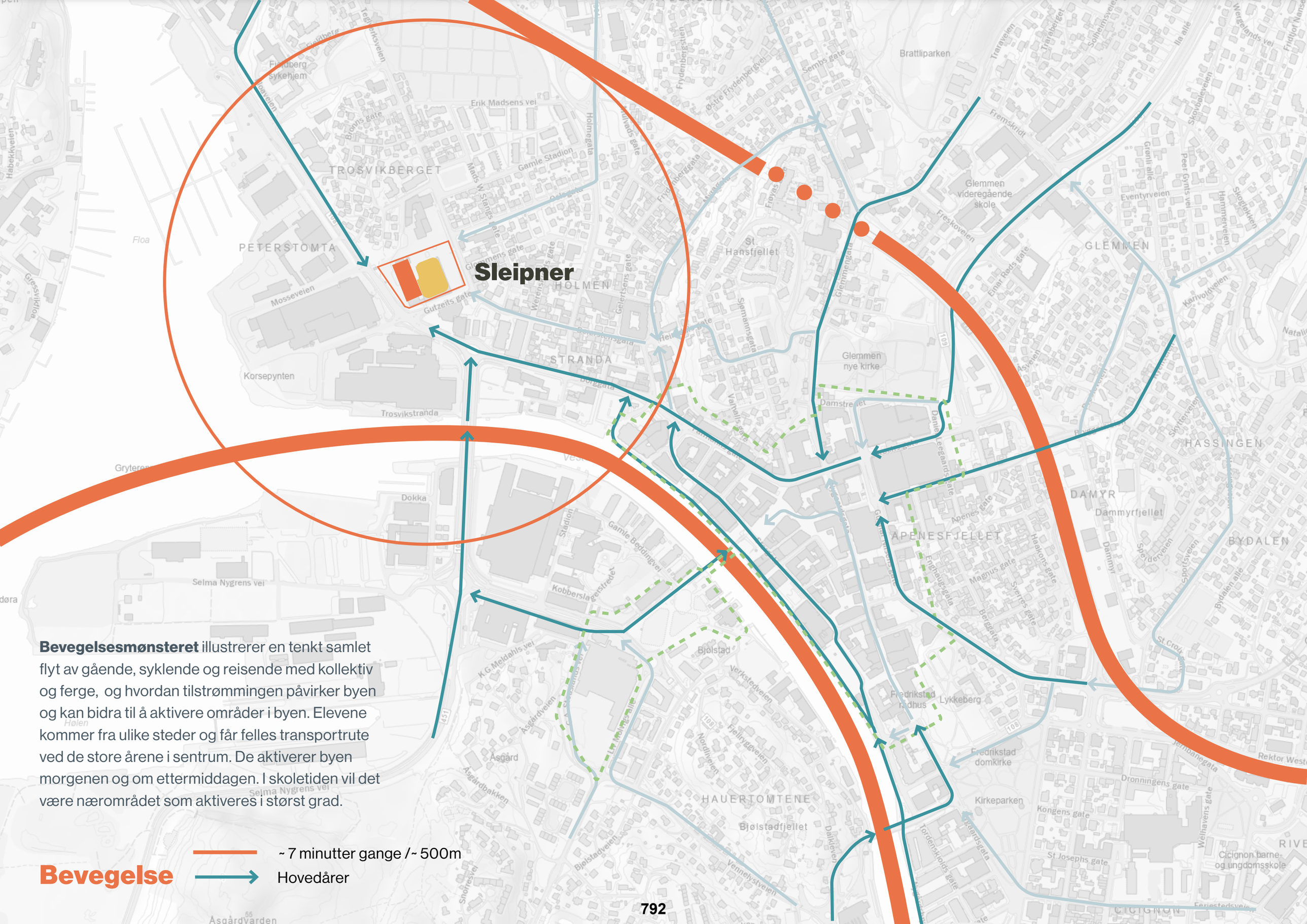
Roklubb
Merkurbanen
Balløkke
Bratliparken
Treningssenter
Sleipner
Treningssenter
Skatepark
Glemmen kirke
Treningssenter
Kulturskolen
Stadion
Arena Fredrikstad
Treningssenter
Treningssenter
Litteraturhuset
Værste Hangarn
Blågrotte
St Croix
Tennis
Kino
Båthuset
Domkirken
Turnhall
Biblioteket
~ 7 minutter gange /~ 500m
~ 15 minutter gange /~ 1 km
Handelssentrum
Nærhet



Ved vurdering av **tilgjengelige uteoppholdsarealer** vektlegges særlig at arealene er av **tilstrekkelig kvalitet og størrelse for formålet**. De skal kunne være universelt utformet, slik at de er egnet for variert bruk og tilgjengelige for alle elever.

Videre vektlegges **tilgang og trafikk-sikkerhet,** herunder trygg og oversiktlig skolevei mellom skolebygning og uteoppholdsareal. Dette omfatter adkomst via gågater samt gang- og sykkelveier uten vesentlig konflikt med biltrafikk, og sikre krysingspunkter, med særlig fokus på kryssing av trafikksikkerhetsmessig utfordrende veier.

Uteoppholdsareal **~ 15 100m²**



Bevegelsesmønsteret illustrerer en tenkt samlet flyt av gående, syklende og reisende med kollektiv og ferge, og hvordan tilstrømmingen påvirker byen og kan bidra til å aktivere områder i byen. Elevene kommer fra ulike steder og får felles transportrute ved de store årene i sentrum. De aktiverer byen morgenen og om ettermiddagen. I skoletiden vil det være nærområdet som aktiveres i størst grad.

Bevegelse

~ 7 minutter gange /~ 500m

Hovedårer

Muligheter

- Når hovedproduksjonen til Sleipner Motor A/S flyttes til Gressvik i 2026, frigjøres store deler av Sleipners anlegg på Holmen. Områdets framtid er uavklart.
- Seiersborgbygningen har arkitektonisk særpreget, er vernet og i god teknisk stand, med potensial for ny bruk som skole.
- Seiersborgbygningen er lite egnet for boliger, handel og kontor - en skole vil kunne fylle lokalene godt.
- De andre lager- og industribyggene på tomten ses revet og gi rom for et nytt bygg på inntil 2000m² i grunnflate og på 3-4 etasjer.
- Området inngår i et større byutviklingsgrep med blant annet åpning av Veumbekken og utvikling av Trosvikstranda, som kan knytte Holmen tettere til et utvidet sentrum, og skape positive ringvirkninger i et levekårsutsatt område.
- Markedet for nye boliger/ næringslokaler er svakt, med høy tilbudsside i Fredrikstad sentrum. Tomten vil trolig bero i mange år.
- Tilgjengelig og tilstrekkelig uteoppholdsareal, grønt areal avklares/ utformes på tomten (og evt nabotomten).

Utfordringer

- Området oppleves som utenfor sentrum og i et industriområde. Eiendommen knytter seg idag i liten grad til eksisterende handelssentrum og vil trolig ikke oppleves som en «sentrumsskole» på mange år.
- Seiersborgbygningen har store, dype plan uten fasadevinduer, noe som kan gi begrensninger for arbeidsmiljø og fleksibel bruk. Noe omgjøring av bygg må påregnes (feks lysinnslipp igjennom taket).
- Festeren Sleipner Motor A/S har langsiktige festeavtaler og ingen gjeld, og har derfor ingen økonomisk hast med å selge, men er villige til å vurdere ved rett pris.
- Som tomt for flerbruk av arealer for økt byliv i handelssentrum i og utenfor skolens åpningstider (for eksempel en sentrums biblioteksfilial) er eiendommen ikke like aktuell.

Muligheter og utfordringer

Eiendom

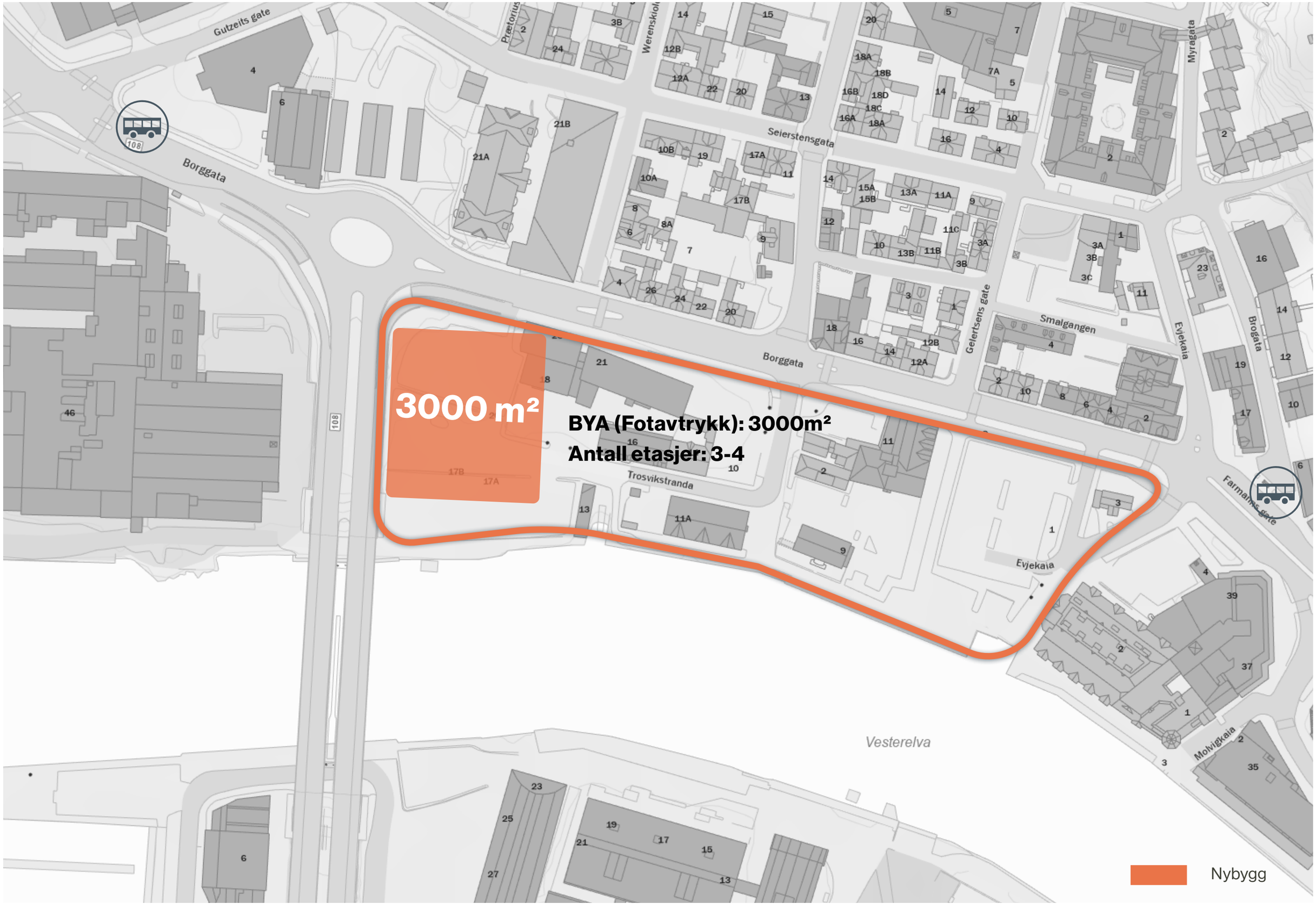
Trosvikstranda

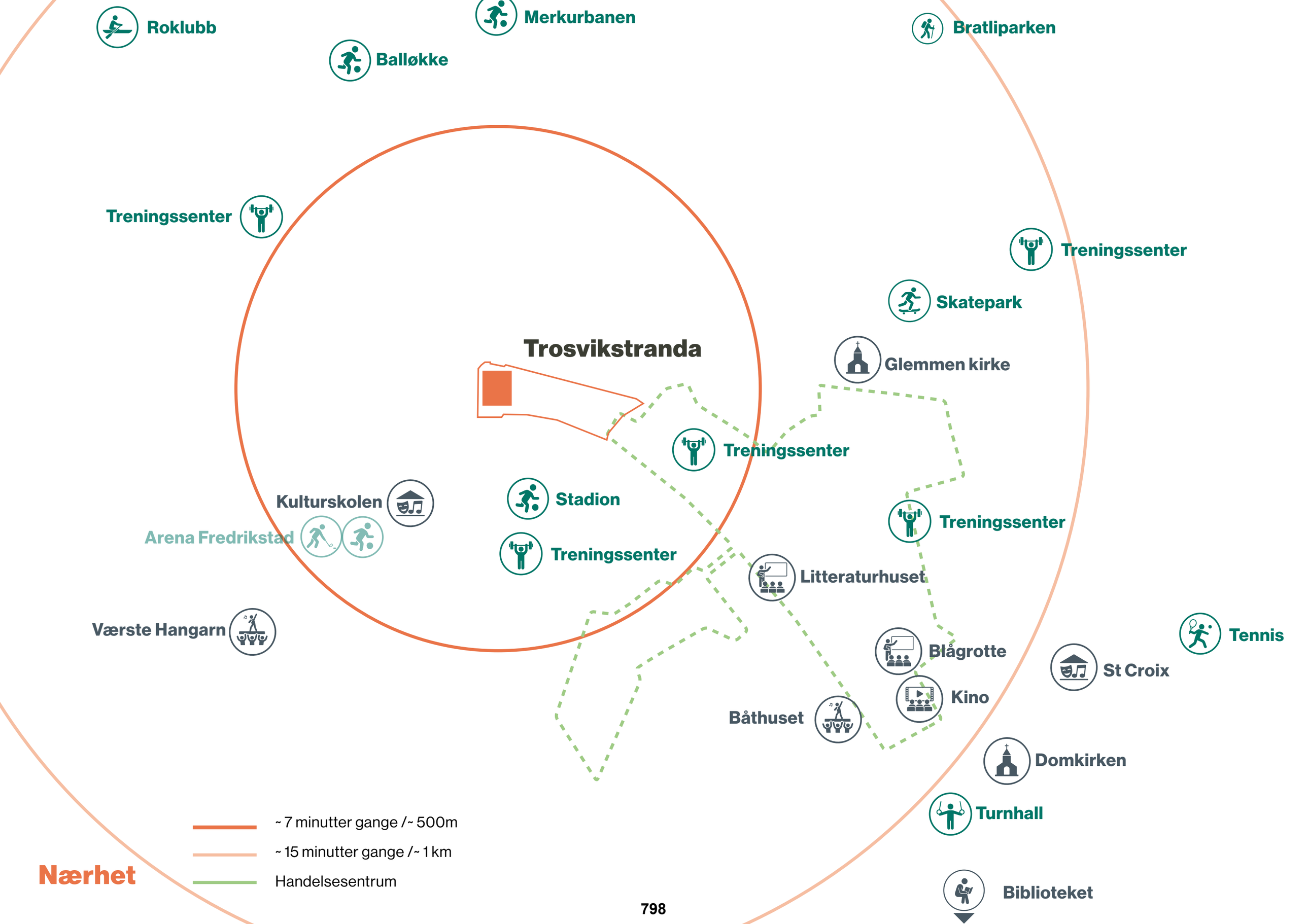
Eiere	**Trosvikstranda Vest Eiendom AS**
Morselskap	**Isegran eiendom**
Festere	**Oven Eiendom AS**
Dialog	**Oven og Isegran er positive**
Arealplaner	**Antatt ok**
Byliv og aktivitet	**Område under planlegging**

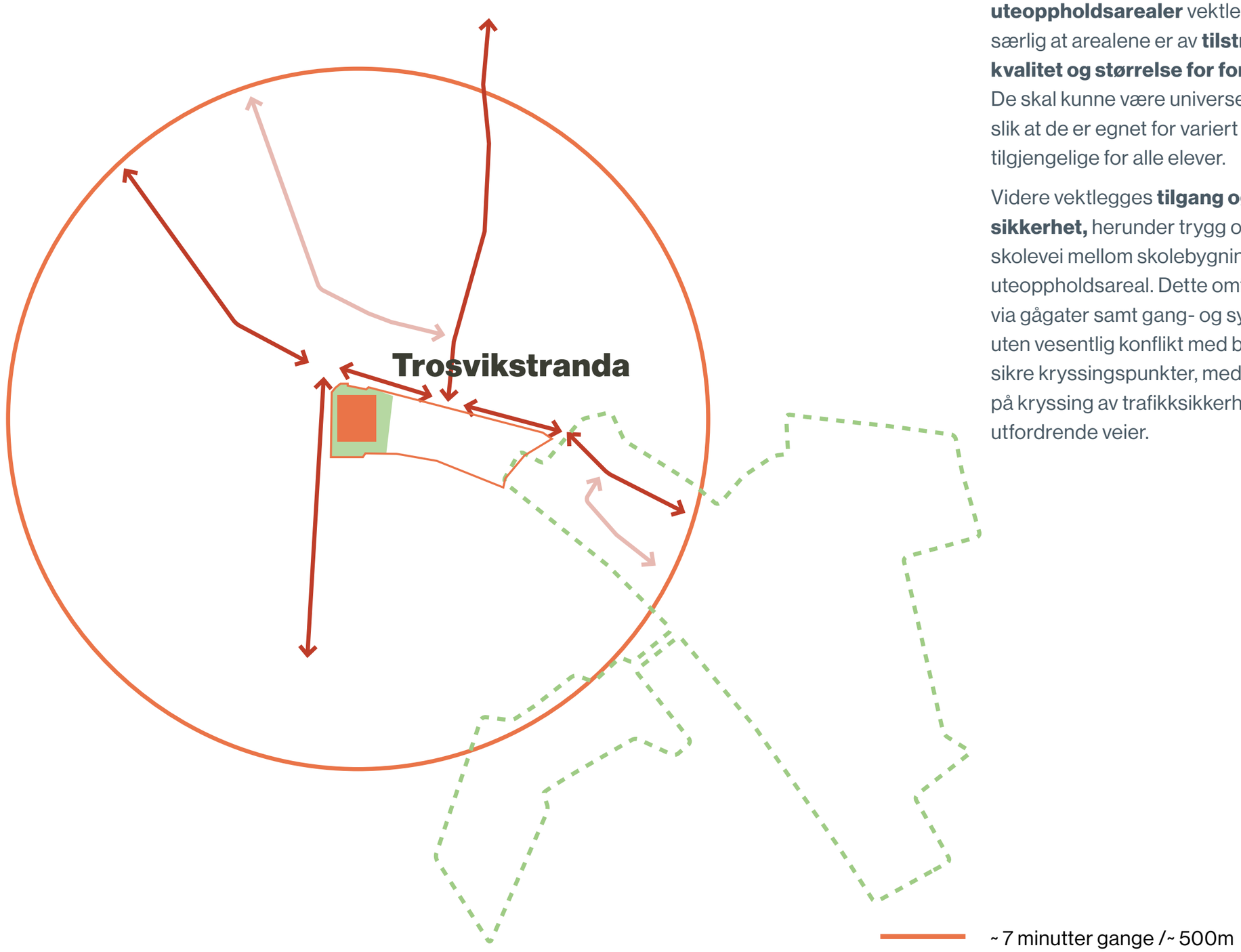
Illustrasjoner Isegran Eiendom / Stor Oslo

Planer for Trosvikstranda

Trosvikstranda er et av Fredrikstad sentrums største utviklingsområder, med planer for både bolig- og næringsformål. Området har en attraktiv beliggenhet med nærhet til handelssentrum, langs elvefronten med god tilgjengelighet for gående og syklende. En skolelokalisering her vil kunne underbygge rollen som en sentrumsnær byskole. Som plassering for ungdomsskole har området et tydelig potensial, blant annet på grunn av umiddelbar nærhet til handelssentrum og kort gangavstand til idretts- og kulturarenaene i Værsteområdet. Trosvikstranda ligger også i nærhet til Holmen, hvor det foreligger flere planer for videre utvikling av området til en attraktiv og levende del av byen.


3000 m²
BYA (Fotavtrykk): 3000m²
Antall etasjer: 3-4
Nybygg
Gutzeits gate
Borggata
Seierstensgata
Myragata
Smalgangen
Gelertsens gate
Evjekaia
Brogata
Farmans gate
Trosvikstranda
Vesterelva
Molvigkaia


Roklubb
Merkurbanen
Balløkke
Bratliparken
Treningssenter
Treningssenter
Skatepark
Trosvikstranda
Glemmen kirke
Treningssenter
Kulturskolen
Arena Fredrikstad
Stadion
Treningssenter
Treningssenter
Litteraturhuset
Værste Hangarn
Blågrotte
Tennis
St Croix
Kino
Båthuset
Domkirken
Turnhall
Biblioteket
~ 7 minutter gange /~ 500m
~ 15 minutter gange /~ 1 km
Handelsesentrum
Nærhet



Ved vurdering av **tilgjengelige uteoppholdsarealer** vektlegges særlig at arealene er av **tilstrekkelig kvalitet og størrelse for formålet**. De skal kunne være universelt utformet, slik at de er egnet for variert bruk og tilgjengelige for alle elever.

Videre vektlegges **tilgang og trafikk-sikkerhet,** herunder trygg og oversiktlig skolevei mellom skolebygning og uteoppholdsareal. Dette omfatter adkomst via gågater samt gang- og sykkelveier uten vesentlig konflikt med biltrafikk, og sikre kryssingspunkter, med særlig fokus på kryssing av trafikksikkerhetsmessig utfordrende veier.

Uteoppholdsareal **~ 4000m²**

Trosvikstranda

Bevegelsesmønsteret illustrerer en tenkt samlet flyt av gående, syklende og reisende med kollektiv og ferge, og hvordan tilstrømmingen påvirker byen og kan bidra til å aktivere områder i byen. Elevene kommer fra ulike steder og får felles transportrute ved de store årene i sentrum. De aktiverer byen morgenen og om ettermiddagen. I skoletiden vil det være nærområdet som aktiveres i størst grad.

Bevegelse

~ 7 minutter gange /~ 500m

Hovedårer

800

Muligheter

- Tilgjengelige tomter til nybygg med kort avstand til handelssentrum. Området vil anses som en del av handelssentrumsområdet, når området er ferdig utbygget.
- Plasseringen knytter seg naturlig til kultur- og idrettarenaer på Værste. Hovedåren Værstebroen sikrer trygg overgang over elven og muliggjør sambruk.
- Fastlåste og utfordrende situasjoner rundt festeavtaler og eierforhold på området kan få framgang ved enighet om sentrumsungdomsskole. Partene er positive til formålet.
- Skolen vil trekke og skape byliv i et nytt utviklingsområde, positive ringvirkninger for videre utvikling av både boliger og næring i området.

Utfordringer

- Trolig dyrere tomter pga plassering
- Stor usikkerhet rundt framdrift ved planer for området og kostnader til nybygg.
- Noe støy ved Værstebroen
- Lite tilgjengelig uteoppholdsareal på tomt og i nærområdet, bør løses på Trosvikstranda

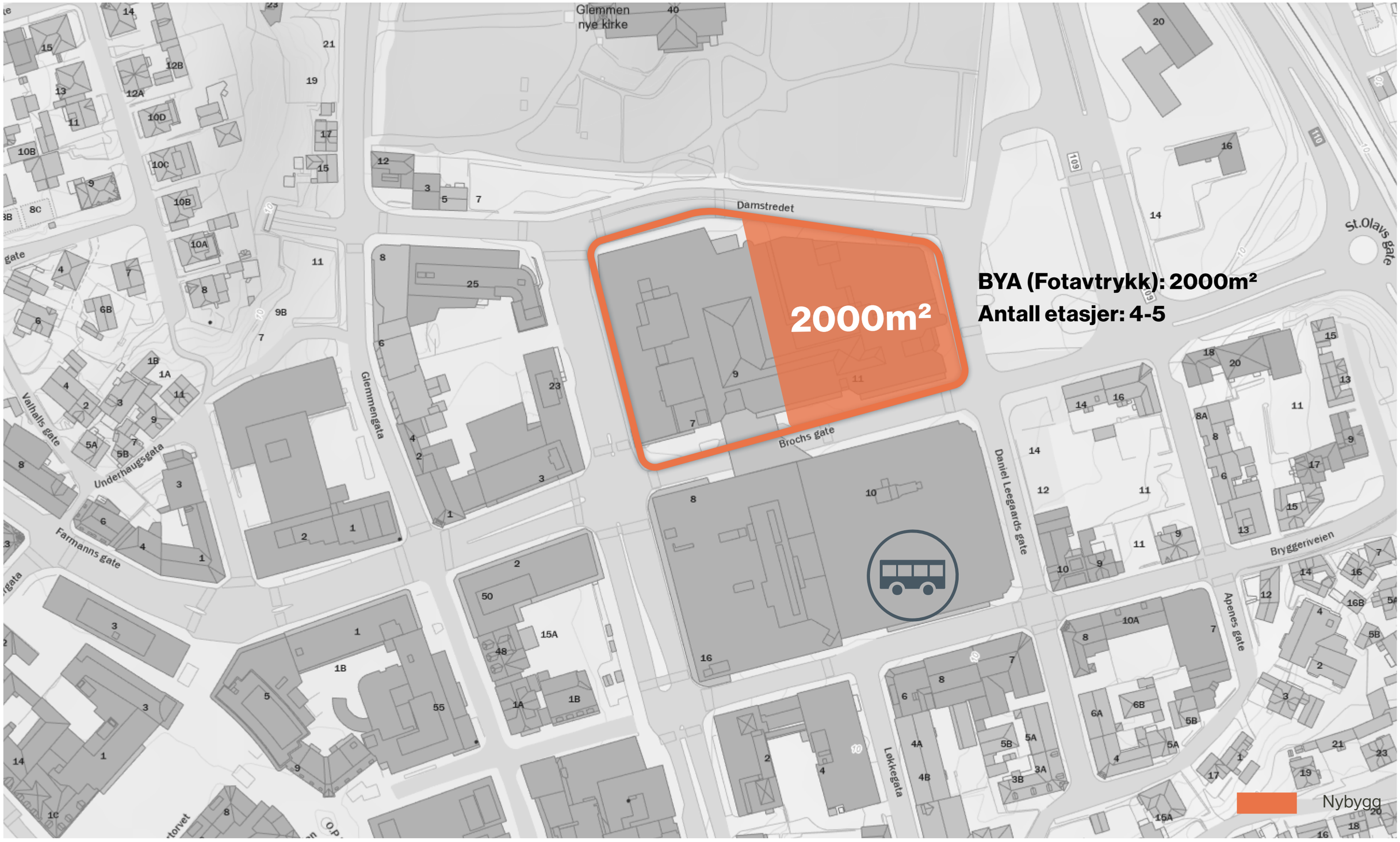
Muligheter og utfordringer

Eiendom

Torvbyen

Eiere	**Citycon Torvbyen Eiendom AS**
Morselskap	**Citycon Norway as**
Festere	**-**
Dialog	**-**
Arealplaner	**Antatt ok**
Byliv og aktivitet	**Område under planlegging**

Nybygg



Torvbyen kjøpesenter stengte i mai 2022 den eldste delen av bygget grunnet setningsskader i eksisterende bygningsmasse. Deler av bygget rives påfølgende år.

Tomten muliggjør nybygg tilpasset fremtidens behov for skolebygg og uteoppholdsareal på tomten, en aktiv førsteetasje med kompletterende tilbud til sentrum,

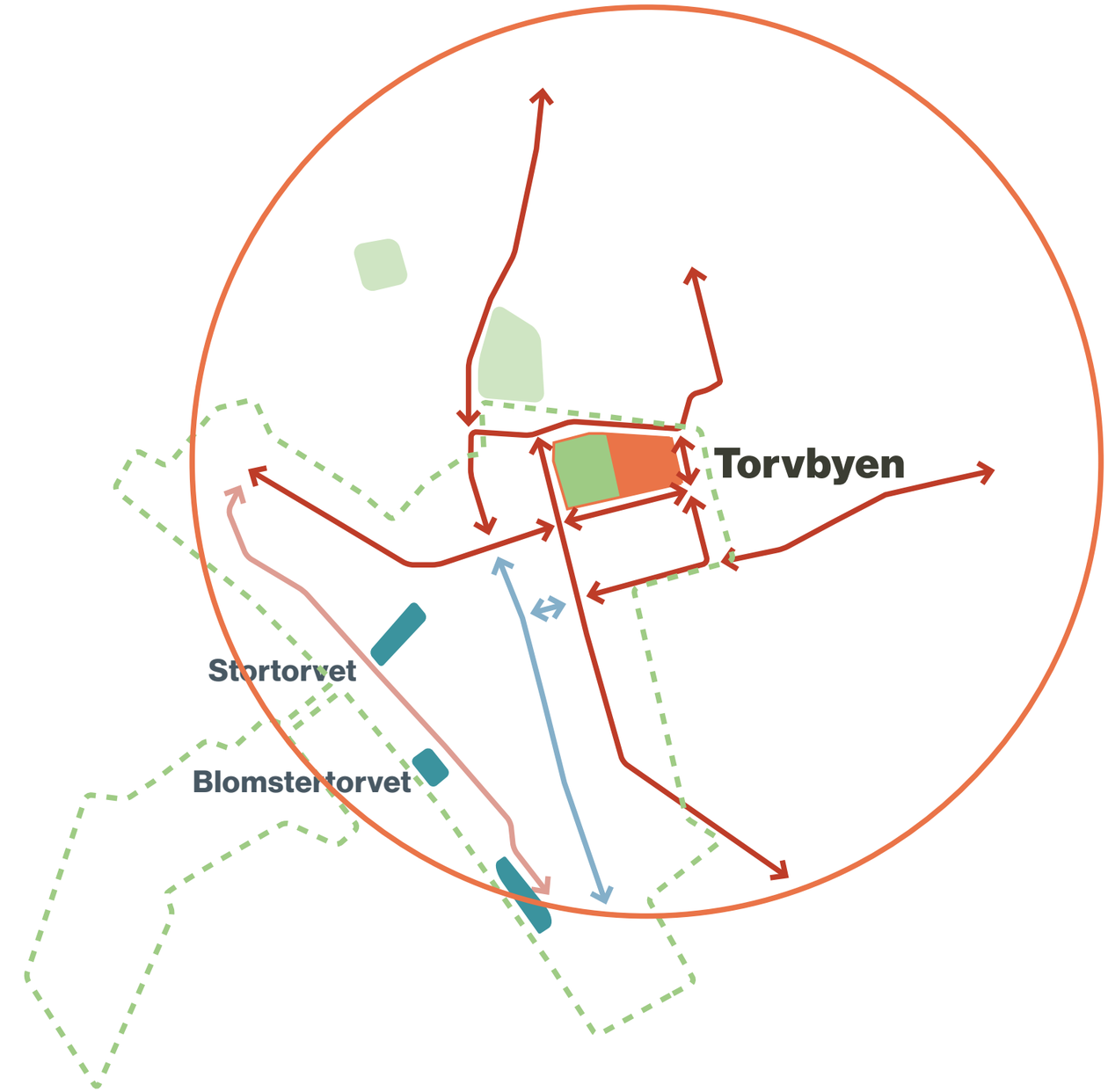
og kan bidra til å skape fornyet aktivitet i området av handelssentrum og forsterke handelsaksen mellom gamle sentrum og den nye bydelen på Værste.

Roklubb
Merkurbanen
Balløkke
Bratliparken
Treningssenter
Treningssenter
Glemmen kirke
Torvbyen
Treningssenter
Kulturskolen
Arena Fredrikstad
Stadion
Treningssenter
Treningssenter
Litteraturhuset
Værste Hangarn
Blågrotte
Tennis
St Croix
Kino
Båthuset
Domkirken
Turnhall
Biblioteket
Nærhet
~ 7 minutter gange /~ 500m
~ 15 minutter gange /~ 1 km
Handelsesentrum

Ved vurdering av **tilgjengelige uteoppholdsarealer** vektlegges særlig at arealene er av **tilstrekkelig kvalitet og størrelse for formålet**. De skal kunne være universelt utformet, slik at de er egnet for variert bruk og tilgjengelige for alle elever.

Videre vektlegges **tilgang og trafikk-sikkerhet,** herunder trygg og oversiktlig skolevei mellom skolebygning og uteoppholdsareal. Dette omfatter adkomst via gågater samt gang- og sykkelveier uten vesentlig konflikt med biltrafikk, og sikre kryssingspunkter, med særlig fokus på kryssing av trafikksikkerhetsmessig utfordrende veier.

- ~ 7 minutter gange /~ 500m
- Gågata
- Bilvei/ kryssningspunkt
- Parker og grøntdrag
- Torg



Uteoppholdsareal ~ 3700m²

Bevegelsesmønsteret illustrerer en tenkt samlet flyt av gående, syklende og reisende med kollektiv og ferge, og hvordan tilstrømmingen påvirker byen og kan bidra til å aktivere områder i byen. Elevene kommer fra ulike steder og får felles transportrute ved de store årene i sentrum. De aktiverer byen morgenen og om ettermiddagen. I skoletiden vil det være nærområdet som aktiveres i størst grad.

Bevegelse

~ 7 minutter gange /~ 500m

Hovedårer

Torvbyen

Muligheter

- Tomt sentralt plassert i handelssentrum
- Vil kunne forsterke aksen mellom Værste og sentrum og skape byliv i et område som er svekket etter Torvbyens delvise nedstenging.
- God tilgjengelighet med kollektivtrafikk (buss), samt for gående og syklende
- Byreperasjon

Utfordringer

- Utfordrende grunnforhold
- Uavklart framtid for tomten
- Noe avstand til eksisterende uteoppholdsarealer og idrettsarenaer
- Trafikkutsatt kvartal med noe støy

Muligheter og utfordringer

Eiendom

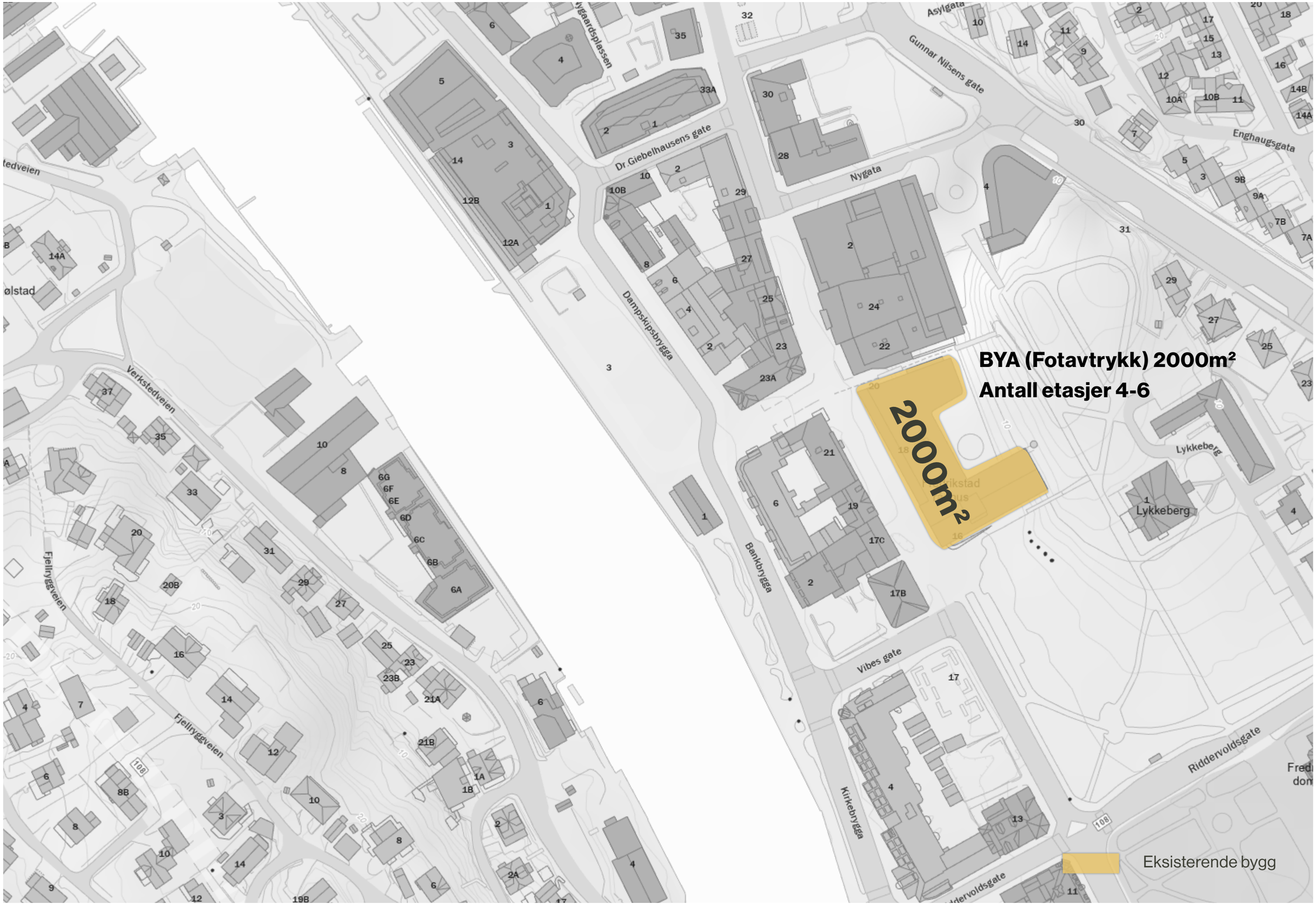
Rådhuset

Eiere	**Fredrikstad kommune**
Morselskap	**-**
Festere	**-**
Dialog	**Pågående**
Arealplaner	**Antatt ok**
Byliv og aktivitet	**Innenfor handelssentrum**

Eksisterende bygg

Dagens rådhus

Foto:Løvseth og partnere/ f-b.no

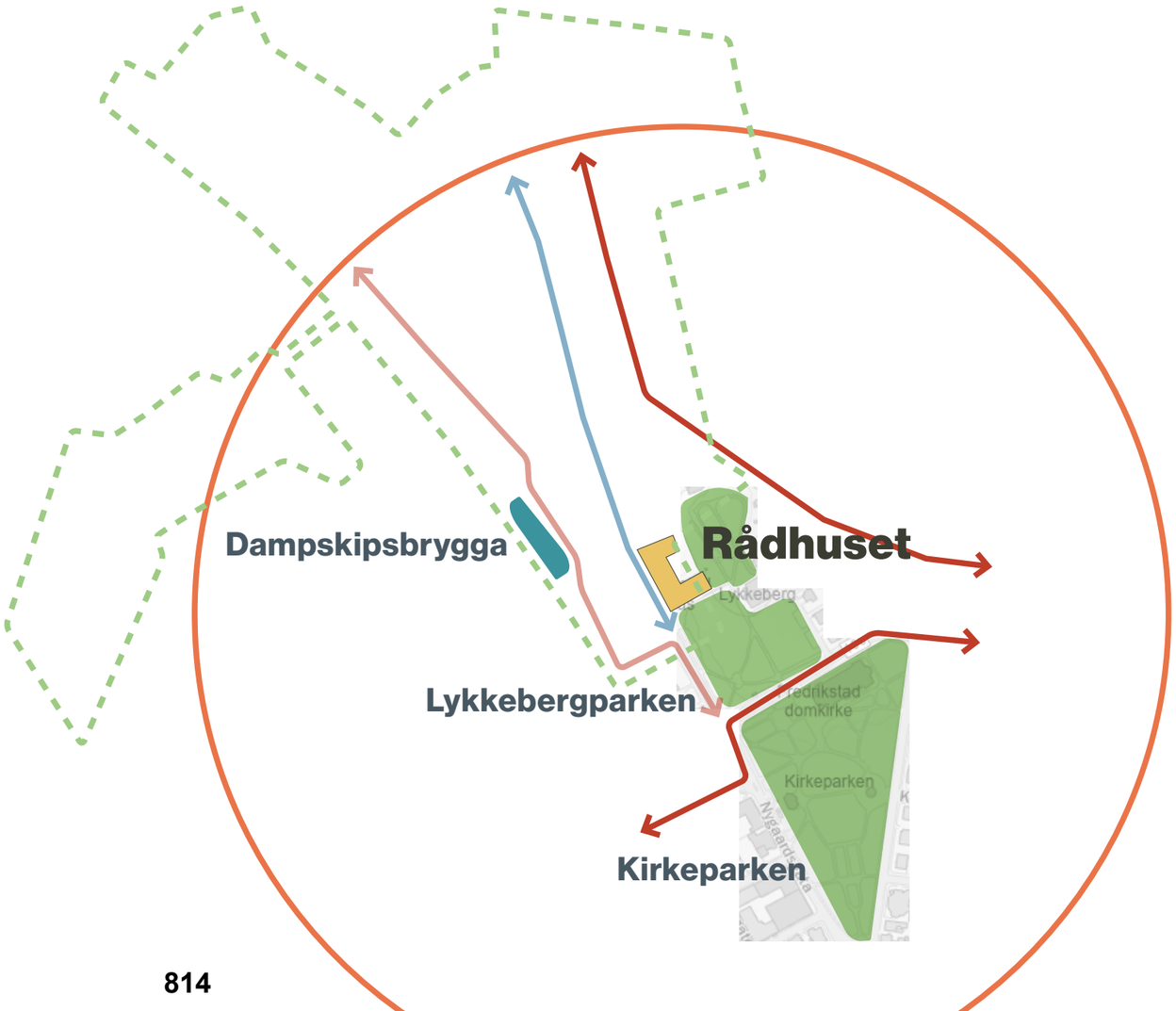

BYA (Fotavtrykk) 2000m²
Antall etasjer 4-6
2000m²
Eksisterende bygg
Dr.Giebelhausens gate
Gunnar Nilsens gate
Nygata
Asylgata
Enghaugsgata
Dampskipsbrygga
Verkstedveien
Fjellryggveien
Vibes gate
Riddervoldsgate
Kirkebrygga
Bankbrygga
Lykkeberg
Lykkeberg
Ølstad

Roklubb
Balløkke
Merkurbanen
Bratliparken
Treningssenter
Treningssenter
Glemmen kirke
Kulturskolen
Arena Fredrikstad
Stadion
Treningssenter
Treningssenter
Litteraturhuset
Værste Hangarn
Blågrotte
Rådhuset
St Croix
Tennis
Kino
Båthuset
Domkirken
Turnhall
Biblioteket
~ 7 minutter gange /~ 500m
~ 15 minutter gange /~ 1 km
Handelsesentrum
Nærhet

Ved vurdering av **tilgjengelige uteoppholdsarealer** vektlegges særlig at arealene er av **tilstrekkelig kvalitet og størrelse for formålet**. De skal kunne være universelt utformet, slik at de er egnet for variert bruk og tilgjengelige for alle elever.

Videre vektlegges **tilgang og trafikk-sikkerhet,** herunder trygg og oversiktlig skolevei mellom skolebygning og uteoppholdsareal. Dette omfatter adkomst via gågater samt gang- og sykkelveier uten vesentlig konflikt med biltrafikk, og sikre kryssingspunkter, med særlig fokus på kryssing av trafikksikkerhetsmessig utfordrende veier.

~ 7 minutter gange /~ 500m
Gågata
Bilvei/ kryssningspunkt
Parker og grøntdrag
Torg



Uteoppholdsareal ~ 27 000m²

Bevegelsesmønsteret illustrerer en tenkt samlet flyt av gående, syklende og reisende med kollektiv og ferge, og hvordan tilstrømmingen påvirker byen og kan bidra til å aktivere områder i byen. Elevene kommer fra ulike steder og får felles transportrute ved de store årene i sentrum. De aktiverer byen morgenen og om ettermiddagen. I skoletiden vil det være nærområdet som aktiveres i størst grad.

Bevegelse

~ 7 minutter gange /~ 500m

Hovedårer

Muligheter

- Sentralt plassert i ytterkanten av handelssentrum
- Attraktiv og trygg beliggenhet i etablert bymiljø
- Ombruk og transformasjon, kostnad- og miljøgevinst
- Eksisterende bygg vurderes som godt egnet for skoleformål
- Antatt relativt rimelig å tilpasse, da bygget allerede har egnede arealer, funksjoner og tilgjengelighetsgrad
- Kommunalt eid eiendom – gir høy grad av tilgjengelighet og styring
- God tilgang til byens tilbud, byrom og handel
- Nærhet til store parker og gode uteoppholdsarealer
- Mulighet for økt aktivitet i bydelen, gågaten og parkene
- Stort potensial for flerbruk:
  - Kino
  - Sentrumsfilial for bibliotek
  - Kultur- og møtefunksjoner
- Dagens kjeller kan gi plass til mindre idrettsfunksjoner (f.eks. klatrevegg, treningsrom, dansesal, liten gymsal/ basketballbane/ volleyball)
- Stallen kan benyttes som lokalsjon for PPT, barne-/ familie- og skolehelsetjenester
- En ungdomsskole kan utnytte bygget bedre enn dagens bruk

Utfordringer

- Utløser behov for etablering av nytt rådhus
- Begrenset kapasitet til fullverdige idrettsarealer på tomten
- Noe lengre avstand til større idrettsanlegg for sambruk
  - Kan løses på tomt ved definering av fag og areal i kjeller

Muligheter og utfordringer

Lykkeberg ungdomsskole

Konseptillustrasjon - Line Solgaard Arkitekter/ Ai

Konseptillustrasjon - Line Solgaard Arkitekter/ Ai

Konseptillustrasjon - Line Solgaard Arkitekter/ Ai

Muligheter for nytt rådhus

For alternative plasseringer for nytt rådhus vil det være relevant å vurdere:

- Byggets symbolverdi og sentrale plassering i tilknytning til viktige offentlige byrom
- Rådhusets rolle som strategisk virkemiddel for å styrke sentrum
- Hvordan plasseringen balanserer og forsterker byens strukturer og tyngdepunkter
- Høy tilgjengelighet for gående, syklende og kollektivtrafikk
- Behov for eie- eller leieforhold

Illustrasjonen viser tyngdepunkter og byrommet dem imellom.

- Trosvikstranda og åpningen av Veumbekken, blir et fremtidig tyngdepunkt.
- Torvbyen er identifisert som et svekket tyngdepunkt med behov for styrking.
- Ny sentrumsungdomsskole erstatter dagens rådhus som tyngdepunkt

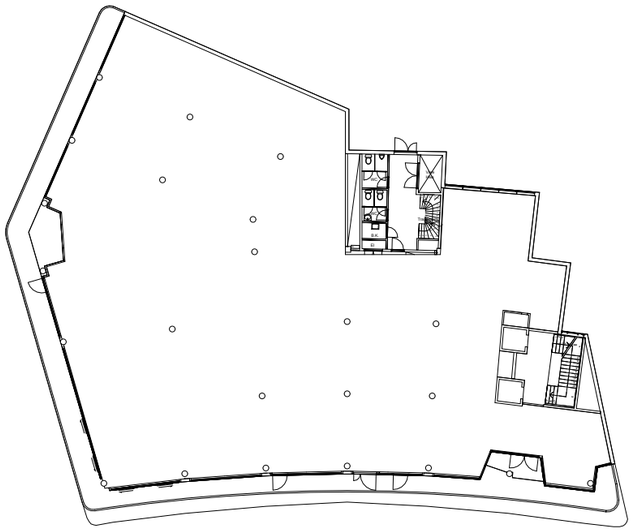
Stortorvet peker seg ut som en særlig egnet plassering, sentralt lokalisert mellom eksisterende og fremtidige tyngdepunkter.

En lokalisering her vil kunne forsterke sentrumsstrukturen, sikre god tilgjengelighet og gi rådhuset den sentrale og symbolske plasseringen bygget bør ha.

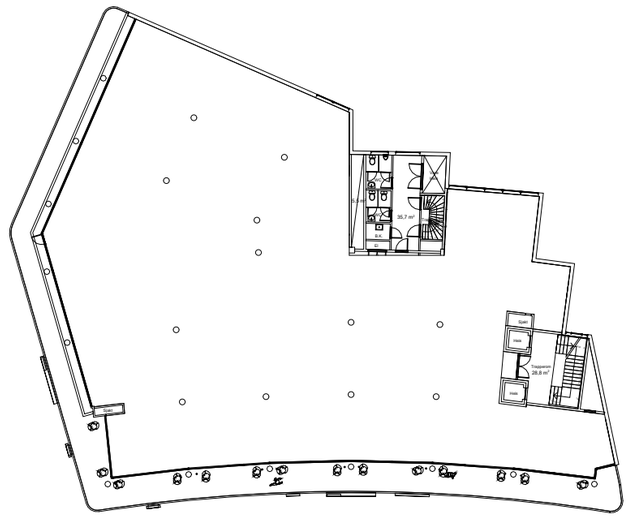
Byutvikling - tyngdepunkter

Nytt rådhus og rådhusplass ved Stortorvet

Konseptillustrasjon - Line Solgaard Arkitekter/ Ai



Plan 01
1 : 400



Plan 02
1 : 400

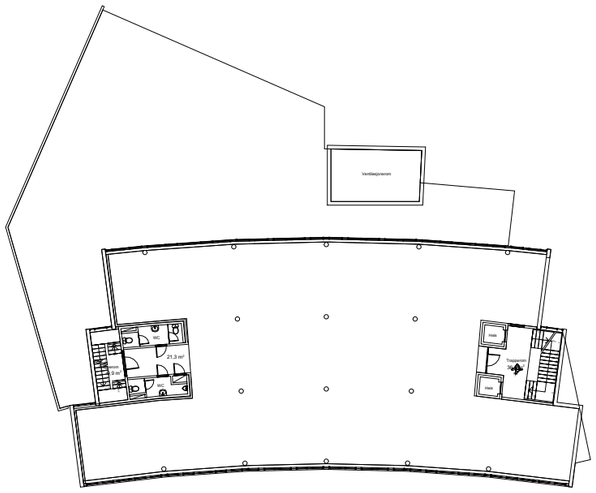
Møtesenter, servicetorg og lounge

Kontorarbeidsplasser

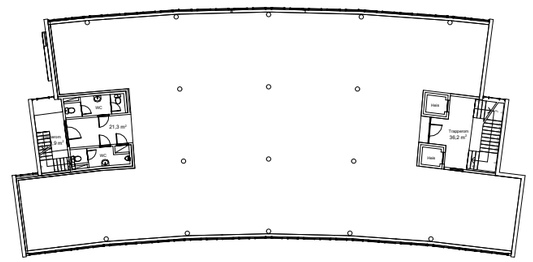
Areal bygg ca. 4800m² BTA

Kontornorm 12-15m²

- ca 400-500 kontorarbeids-plasser ved 25% underdekning



Plan 03
1 : 400



Plan 4 , 5 og 6

Kontorarbeidsplasser

Kontorarbeidsplasser

Nye Fredrikstad rådhus - plantegninger

En mulighetsstudie av:

Line Solgaard Arkitekter

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Elevenes innspill til KVU Ny sentrumsskole

Tirsdag 13. januar 2026 var 60 elever fra Kvernhuset, Kråkerøy, Haugeåsen og Cicignon ungdomskole samlet på Litteraturhuset for å gi innspill til konseptvalgutredningen for en ny ungdomsskole i sentrum av Fredrikstad.

Elevene fikk komme med overordnede vurderinger av fordeler og ulemper ved alle de tre alternativene, før de i økt 2 gjorde nærmere vurderinger av alternativ 1. Vi valgte å se nærmere på alternativ 1 sammen med elevene ettersom dette alternativet innebærer størst endring sammenlignet med dagens situasjon.

Oppsummering etter økt 1:

Elevene er opptatt av at Alternativ 0, som er en videreføring av dagens situasjon, lar elevene fortsette i kjente skolemiljøer og at det er liten risiko for negative endringer. Samtidig trekker elevene frem at dagens skoler har for liten kapasitet, mangler spesialrom og andre moderne fasiliteter. De trekker også frem at det er færre valgfag og begrensede fagtilbud sammenlignet med større skoler.

Alternativ 1 handler om en sammenslåing av Cicignon og Kråkerøy i et nytt skolebygg i sentrum. Dette mener elevene kan gi dem et rikere læringsmiljø med flere valgfag og språkfag og et mer mangfoldig og variert elevmiljø der flere kan «finne sine folk». Det trekkes også frem at en moderne og større skole kan gi bedre ressursbruk totalt sett. På den annen side er elevene bekymret for at en sentrumsnær beliggenhet og et større miljø kan gi mer bråk, mobbing og skulking. Det trekkes frem at det kan bli en kulturkollisjon i sammenslåingen og at flere vil få lengre skolevei.

For alternativ 2, der det bygges en ny skole i sentrum samtidig som Kråkerøy ungdomsskole videreføres, trekker elevene frem mange av de samme bekymringene for sentrumsnærheten, men også at det kan være vanskeligere å rekruttere lærere til mindre skoler. Det sees som en fordel at elevene på Kråkerøy får beholde sin nærskole og at det blir et tydeligere skille mellom barne- og ungdomstrinn på Cicignon. Samtidig trekkes det frem som en ulempe at dette alternativet vil være det mest ressurskrevende.

Kort oppsummert er elevene opptatt av:

- Kort skolevei
- Trygge og oversiktlige miljøer
- Moderne bygg
- Muligheter for valgfag
- Skille barne- og ungdomsskoler
- Ressursbruk
- Kulturforskjeller mellom skolene

Oppsummering av økt 2:

Elevene ser en moderne skole med flere muligheter og gode fasiliteter som viktige fordeler ved alternativ 1. Det trekkes frem som en viktig fordel at det blir et større elevmiljø og mer mangfold. Videre syntes flere det er positivt med et tydelig skille mellom barneskole og ungdomsskole. Flere fremhever at alternativ 1 vil gi best ressursutnyttelse samlet sett.

Elevene er mest bekymret for lengre skolevei og at beliggenheten i sentrum kan gi større skolemiljøutfordringer som mobbing, hærverk og skulking enn i dag. Flere er trekker frem risikoen for at båndene mellom lærer og elever svekkes ved en stor skole

Vedlegg til saksnr. 2020/5695–53

Dato 15.03.2026

Oppsummering etter åpent innspillsmøte om ny sentrumsskole

Tirsdag 18.november 2025 avholdt kommunen et åpent innspillsmøte om ny sentrumsskole på Litteraturhuset i Fredrikstad. Det var stor interesse og mye engasjement på møtet der over 100 personer deltok. Fredrikstad kommune orienterte om prosessen så langt, og kommunens behov for en moderne skolestruktur. Line Solgaard arkitekter holdt en innledning om de fysiske rammene for å lokalisere en skole i sentrum av Fredrikstad.

Det kom svært mange innspill, som kan oppsummeres slik:

Argumenter for en felles og større ungdomsskole	**Argumenter imot:**
- Større fagmiljø og mer robust profesjonsfellesskap. - Bredere fagtilbud, flere valgfag og bedre læringsarenaer. - Større elevmangfold som kan bidra til sosial utjevning. - Mulighet for moderne bygg med gode fasiliteter.	- Større skoler ikke er bedre enn små skoler. - Risiko for dårligere oppfølging av elever. - Frykt for økt privatskoleandel. - Usikkerhet om læreres preferanser.

Beliggenhet, skolevei og nærmiljø
Det ble fremmet en del bekymringer knyttet til den foreslåtte beliggenheten i sentrum. Disse bekymringene dreier seg om at elevene lettere kan bli usatt for utryggheter knyttet til rusmiljø, trafikk og kommersielt press. Flere pekte på kontrasten til dagens beliggenhet for Kråkerøy ungdomsskole som har nærhet til natur og idrett.

På den andre siden ble det trukket frem at det er naturlig for en by å ha plassert en ungdomsskole i sentrumsområdet. Videre ble det pekt på at en slik plassering gjør at undervisningen lettere kan kobles på tilbud i byen og at skolen kan kombineres med kulturfunksjoner.

Likeverdighet, mangfold og integrering
Det er positive forventninger til å samlokalisere skolen. Flere peker på at det kan gi større sosial blanding og felleskap og redusere segregering.

Idrett, kultur og nærmiljøfunksjoner
Det fremmes en bekymring for at sentralisering i kommunen kan svekke lokalmiljøene. Endringene påvirker idrettslag og foreninger, og det er ønske om involvering fra disse aktørene.

Samtidig som det ble pekt på at det er et rikt foreningsliv rundt Kråkerøy ungdomsskole, som det er viktig å ta vare på, ble det også pekt på mangelen av lag og foreninger med tilknytning til området rundt Cicignon skole.

Mange så positivt på mulighetene for å etablere flerbrukshall, kulturscene, bibliotekfilial i sentrum eller andre tilbud som kan styrke tilhørigheten til lokalmiljøet for dem som bor i sentrum. Det ble understreket at det er viktig med gratis og lavterskel tilbud, særlig i integreringsøyemed.

Innspill til prosessen og de foreslåtte alternativene
Flere opplever at kommunen har bestemt seg. Noen ønsker mer åpenhet om vurderingene som er gjort.

Noen spør hvorfor det ikke vurderes å bygge den nye storskolen på Kråkerøy eller å utvide kapasiteten ved Haugåsen og Kvernhuset.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Vedlegg til saksnr. 2020/5695–53

Dato 15.03.2026

Oppsummering etter møte med FAU-representanter om ny sentrumsskole

Onsdag 19. november 2025 var representanter fra foreldrearbeidsutvalgene (FAU) ved Kråkerøy ungdomsskole, Cicignon skole, Rødsmyra skole, Rød skole Kråkerøy, Trara skole, Trosvik skole og Lunde skole invitert til et innspillsmøte om ny sentrumsskole på Litteraturhuset i Fredrikstad for. Fredrikstad kommune fortalte om prosessen så langt, og kommunens behov for en moderne skolestruktur. Line Solgaard arkitekter holdt en innledning om de fysiske rammene for å lokalisere en skole i sentrum av Fredrikstad.

Flertallet av deltakerne på møtet var positivt orientert til ideen om én felles ungdomsskole, men det ble også fremført noen tydelige bekymringer og behov for avklaringer.

Flere uttrykte at dette er en unik sjanse til å "bygge en god skole for fremtiden". Det ble pekt på at:

- Større profesjonsfellesskap for lærerne gir bedre faglige ressurser for elevene.
- Mer sosial mobilitet og bedre integrering.
- Mulighet for å bygge et moderne skoleanlegg som møter framtidige behov.
- Mer mangfold og flere ressurser gir et bredere undervisningstilbud og flere sosiale muligheter.
- Et stort og stabilt elevgrunnlag gir mer forutsigbar drift.

Det var samtidig skepsis til sentrum som arena for ungdom, og om økonomien styrer beslutningen for mye. Enkelte mener integrering krever mer enn å flytte elever.

Det var en sterk forventning om en åpen prosess, en bred sammenligning av alle alternativer og ønske om balanse mellom forskning og innbyggerinnspill. Noen ønsket en helhetlig vurdering av hele ungdomsskolestrukturen, ikke kun sammenslåing av Cicignon og Kråkerøy. Det ble også spurt om planer for etterbruken av eksisterende bygg.

Integrering, mangfold og sosial utjevning
Felles ungdomsskole pekes på som en sterk integreringsarena, som kan bidra til sosial miks og å bryte opp uheldige skolekretsgrenser. Flere skriver at fellesskolen vil gi "robuste barn" og fremme sosial mobilitet.

Det påpekes at integrering er et langsiktig arbeid og noen ser ikke at integrering bare kan løses gjennom skolenedleggelser. Flere spør om kommunen og politiet er samkjørte i vurderingene.

Beliggenhet og sentrumsspørsmålet
Flere skriver eksplisitt at beliggenhet ikke betyr noe og at man vil venne seg til ny lokasjon og skolevei uansett. – undervisningskvalitet og sterke fagmiljøer vurderes som viktigere.

Det stilles flere spørsmål om vurderingene som er gjort rundt elevenes trygghet og læringsmiljø ved sentrum som lokasjon for en ungdomsskole. Det ytres ønske om tydeligere vurdering av bymiljø- og trygghetsaspekter.

Faglige og organisatoriske forutsetninger for å lykkes med å skape en god skole
FAU-representantene legger stor vekt på kvalitet i skolen, ikke bare byggene.
Viktigste suksessfaktorer som trekkes frem:

- Rekruttere og beholde dyktige lærere – gjøre skolen attraktiv som arbeidsplass.
- Nok ressurser til alternativ opplæring, spesialpedagogikk og praktiske arenaer.
- Bygge "fremtidens skole" med fleksible rom, moderne løsninger og tydelige prioriteringer.
- Unngå økonomiske kompromisser som gir dårligere resultat på sikt.
- Skolen bør kunne brukes etter skoletid (flerbruk, kultur, idrett).

Samfunnsutvalgets vedtak 15.04.2026:

Samfunnsutvalgets uttalelse:

1. Fredrikstad Cup innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 200 000 kroner.
2. Slevik innebandy innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Samfunnsutvalgets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 23.04.2026:

Formannskapets innstilling:
1. Fredrikstad Cup innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 200 000 kroner.
2. Slevik innebandy innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Formannskapets behandling:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/6562
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 60466/2026
Klassering:

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	15.04.2026	14/26
Formannskapet	23.04.2026	34/26
Bystyret	30.04.2026	60/26

Redusert betaling for større idrettsarrangementer innenfor idrett i egenbetalingsheftet

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Fredrikstad Cup innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 200 000 kroner.
2. Slevik innebandy innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Sammendrag
Saken svarer ut tiltaksbeskrivelsen i bystyrets vedtak i sak 208/2025 Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune.

Leienivået for arrangementer i kommunale idrettsanlegg i Fredrikstad befinner seg på et nivå som gjør det utfordrende å opprettholde store årlige idrettsarrangementer på grunn av små økonomiske marginer knyttet til gjennomføringen av disse arrangementene.

For å sikre videreføring for tre av de største arrangementene er kommunedirektøren bedt om å gi en samlet reduksjon i leiekostnader på 283 000 kroner.

Tiltaket retter seg konkret mot Fredrikstad Cup og Slevik innebandyklubb som hvert år arrangerer henholdsvis Fredrikstad Cup håndballturnering, Salmingcup og Plankecup.

Alle tre arrangementer gir:
- Stor profilering av Fredrikstad som idretts- og arrangementsby
- Positive ringvirkninger for lokalt næringsliv
- Viktige sosiale og kulturelle møteplasser

Det finnes i dag ingen kommunale tilskuddsordninger rettet mot slike arrangementer.

Kommunedirektøren foreslår følgende tilføyinger i egenbetalingsheftet 2026 - 2029:
- Fredrikstad cup: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 200 000 kroner.
- Slevik innebandy: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Vedlegg
Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Bystyre sak 208/2025 Budsjett 2026 og økonomiplan 2026 – 2029 for Fredrikstad kommune

Saksopplysninger
Samfunnsutvalget *uttaler* seg i saken.

Saken svarer ut tiltaksbeskrivelsen i bystyrets vedtak i sak 208/2025 Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune.

Leienivået for arrangementer i kommunale idrettsanlegg i Fredrikstad befinner seg på et relativt høyt nivå, noe som gjør det utfordrende å opprettholde store årlige idrettsarrangementer på grunn av små marginer. For å sikre videreføring for tre av de største arrangementer er kommunedirektøren bedt om å gi en samlet reduksjon i leiekostnader på 283 000 kroner. Tiltaket retter seg konkret mot Fredrikstad Cup og Slevik innebandyklubb som hvert år arrangerer henholdsvis Fredrikstad Cup håndballturnering, Salmingcup og Plankecup.

Fredrikstad Cup
Fredrikstad Cup er Norges største håndballarrangement, med fokus på gode idrettsopplevelser for barn og unge mellom 9 og 18 år, fra alle fylker i Norge. Arrangementet samler nærmere 10 000 deltakere, med tilhørende familier. Gjennom vedtektene er Fredrikstad Cup en ideell forening og alt som erverves går dermed tilbake til idretten. Arrangementet involverer rundt 25 lag og foreninger fra Fredrikstad til dugnadsarbeid, som årlig genererer ca 5 millioner kroner i godtgjøring for dette arbeidet.

For arrangementet Fredrikstad Cup ble det betalt totalt 375 120 kroner i leie for kommunale idrettsanlegg benyttet under arrangementet i 2025.

Salming cup
Cupen er en av Norges største innebandyturneringer for barn og ungdom. Turneringen samler rundt 1500 deltakere i alderen 9-17 år, i tillegg til foreldre og supportere, og regnes som et av de største idrettsarrangmentene i regionen.

For arrangementet Salming Cup ble det betalt totalt 107 325 kroner i leie for kommunale idrettsanlegg benyttet under arrangementet i 2025.

Plankecup
Cupen har deltakere fra hele landet og er den største innebandyturneringen i vår region. Plankecup har de siste årene blitt en viktig møteplass for innebandymiljøet. Cupen er også en sosial og kulturell opplevelse for spillere og støtteapparat.

For arrangementet Plankecup ble det betalt totalt 89 318 kroner i leie for kommunale idrettsanlegg benyttet under arrangementet i 2025.

Alle disse tre arrangementene gir betydelig profilering av Fredrikstad som idretts- og arrangementsby og skaper positive ringvirkninger for lokalt næringsliv.

Per i dag har virksomhet idrett og aktivitet ingen tilskuddsordninger som retter seg mot idrettsarrangementer.

Kommunedirektøren foreslår følgende tilføyinger i egenbetalingsheftet 2026 - 2029:
- Fredrikstad cup: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 200 000 kroner.
- Slevik innebandy: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Fredrikstad idretts- og aktivitetsråd er forespurt å gi innspill til saken, uten å ha gitt ett svar.

Relevante bestemmelser
Avgifter og egenbetalinger for 2026 vedtatt av Bystyret 11.12.2025.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Utover egenverdien aktiviteten har for deltakerne, spiller arrangøren en viktig rolle i å skape bevissthet omkring fysisk aktivitet, og er en viktig premissleverandør for et mer aktivt liv.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Reduksjonen i leiekostnadene dekkes ved at budsjettrammen til virksomhet Idrett og aktivitet styrkes med 283 000 kroner, hvert år i perioden 2026 – 2029.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Idrettsarrangementer er viktige tiltak i et helhetlig perspektiv for å oppnå en bedre folkehelse.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant for saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant for saken.

Vurdering
For å sikre videreføring av de tre største arrangementene er kommunedirektøren bedt om å gi en samlet reduksjon i leiekostnader på 283 000 kroner.

Kommunedirektøren foreslår dette løst ved at følgende tilføyinger legges til i egenbetalingsheftet 2026 - 2029:
- Fredrikstad cup: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 200 000 kroner.
- Slevik innebandy: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Kommunedirektøren gjør oppmerksom på at denne ordningen representerer en forfordeling av tre arrangementer og to aktører. Det kan derfor være grunn til å forvente at også andre aktører ønsker en tilsvarende løsning. Kommunedirektøren mener derfor det bør ses nærmere på varige universelle ordninger, dersom det er ønskelig å generelt redusere leiekostnader i kommunale idrettsanlegg ved arrangementer.

Alternative løsninger
Ikke relevant i saken.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å innstille til bystyret at Fredrikstad Cup innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 200 000 kroner og at Slevik innebandy innvilges en samlet reduksjon i leieprisen for idrettsarenaer på 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

Som en konsekvens av dette vedtaket endres egenbetalingsheftet 2026 – 2029 som følgende:
- Fredrikstad cup: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 200 000 kroner.
- Slevik innebandy: Reduksjon tilsvarende dagens pris minus 83 000 kroner for gjennomføring av Salming Cup og Planke cup.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/9136
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 121962/2026
Klassering: L06

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	61/26

Representantforslag fra Silje Louise Waters (SV) - Universell utforming i Fredrikstad kommune

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:
1. Representantforslag fra SV om å utarbeide en veileder for universell utforming i Fredrikstad kommune tas ikke til følge.
2. Kommunedirektøren legger fram en sak som viser hvordan kommunen kan jobbe mer systematisk med menneskerettighetene.

Sammendrag
Inkorporeringen av CRPD, vedtatt av Stortinget 9. desember 2025, innebærer at konvensjonen gjelder som norsk lov med forrang ved eventuell motstrid. Lovgiver har samtidig lagt til grunn at vedtaket i hovedsak har politisk og symbolsk betydning, og at det ikke medfører vesentlig endrede rettslige plikter for kommunene, ettersom norsk regelverk allerede vurderes å være i samsvar med konvensjonen.

Universell utforming er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å sikre tilgjengelighet og inkludering, men kravene er allerede godt forankret i gjeldende lov- og regelverk, herunder likestillings- og diskrimineringsloven og plan- og bygningsloven, samt i statlige veiledere og retningslinjer. Videre er både CRPD og universell utforming allerede ivaretatt i Fredrikstad kommunes egne styringsdokumenter, blant annet kommunedelplan for folkehelse og levekår og temaplanen #LeveMittLiv.

På denne bakgrunn anbefaler kommunedirektøren at representantforslaget om å utarbeide en egen kommunal veileder for universell utforming ikke tas til følge, da nytteverdien vurderes som begrenset sett opp mot ressursbruk. Samtidig foreslås det å følge opp representantforslaget ved å legge frem en egen sak for bystyret som viser hvordan kommunen kan arbeide mer systematisk og helhetlig med menneskerettighetene, gjennom styring, opplæring og kontroll.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Prop. 162 L (2024–2025) Endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne)

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlem Silje Louise Waters (SV) har sendt inn følgende representantforslag:

1. Kommunedirektøren utarbeider en veileder for universell utforming i Fredrikstad kommune. Veilederen skal utarbeides med medvirkning fra relevante parter og interesseorganisasjoner for mennesker med ulike funksjonsvariasjoner.
2. Kommunedirektøren legger frem en sak om hvordan kommunen følger opp Stortingets vedtak fra desember 2025 vedrørende inkorporering av CRPD i norsk lovverk.

Relevante bestemmelser
Grunnloven (1814)
§ 92 *Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter*.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven, 1999)
§ 3 *Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.*

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017)

§ 6. Forbud mot å diskriminere
Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

§ 9. Lovlig forskjellsbehandling
Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den
a) har et saklig formål,
b) er nødvendig for å oppnå formålet og
c) ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

§ 17. Universell utforming
Offentlige virksomheter og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert IKT-løsninger, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, 2008)
§ 1-1.Lovens formål
Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. For boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet.

Konsekvenser for sosial bærekraft
CRPD har som formål å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne kan realisere sine menneskerettigheter på lik linje med andre, uten diskriminering. Dette er sentralt for sosial bærekraft, ved at konvensjonen skal bidra til likeverdige levekår, deltakelse og inkludering i samfunnet. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene skal gjennomføres gradvis innenfor tilgjengelige ressurser. Universell utforming er et viktig virkemiddel i denne sammenhengen, og skal bidra til tilgjengelige omgivelser, tjenester og løsninger som kan brukes av flest mulig uten behov for særskilt tilpasning.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Utarbeidelsen av en egen veileder for universell utforming og en politisk sak som beskriver hvordan kommunen kan arbeide systematisk med ikke-diskriminering basert på menneskerettigheter vil gi merarbeid som håndteres innenfor eksisterende rammer, men som vil gå på bekostning av fremdrift i andre oppgaver.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommunens arbeid med universell utforming og menneskerettigheter har stor betydning for deltakelse, inkludering og likeverd i lokalsamfunnet. God etterlevelse av gjeldende lov- og regelverk bidrar til å redusere barrierer og motvirke diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Kommunedirektørens forslag om å følge opp Stortingets vedtak gjennom en mer systematisk tilnærming til menneskerettigheter, framfor å utarbeide en egen veileder for universell utforming, vurderes å kunne gi større samfunnsmessig effekt. En helhetlig innsats gjennom styring, opplæring og kontroll kan bidra til økt bevissthet og bedre praksis på tvers av tjenesteområder, og dermed styrke realiseringen av menneskerettigheter i kommunens samlede virksomhet.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke vurdert i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Råd for personer med funksjonsnedsettelse bør uttale seg i saken.

Vurdering
Stortingets vedtak i desember 2025 om å inkorporere FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i menneskerettsloven har stor politisk og symbolsk betydning.

Vedtaket innebærer ikke nye menneskerettigheter eller vesentlig endrede rettslige plikter for kommunene, da norsk lov i hovedsak allerede er vurdert å være i samsvar med konvensjonen.

Lovgiver har lagt til grunn at inkorporeringen antas å få begrensede rettslige konsekvenser, herunder for det kommunale selvstyret.

Universell utforming er allerede godt forankret i gjeldende lov- og regelverk, blant annet gjennom likestillings- og diskrimineringsloven og plan- og bygningsloven, samt i en rekke nasjonale veiledere, håndbøker og statlige retningslinjer. I tillegg er universell utforming og CRPD allerede lagt til grunn i Fredrikstad kommunes egne styringsdokumenter, herunder kommunedelplan for folkehelse og levekår og temaplanen #LeveMittLiv.

Kommunedirektøren vurderer derfor at det er begrenset merverdi i å utarbeide en egen kommunal veileder for universell utforming, slik representantforslaget foreslår. En slik veileder vil medføre merarbeid som må håndteres innenfor eksisterende rammer, og vil gå på bekostning av fremdrift i andre oppgaver.

Samtidig vurderer kommunedirektøren at Stortingets vedtak gir anledning til å styrke kommunens arbeid med menneskerettighetene på et overordnet nivå. Manglende kunnskap og systematikk i bruken av menneskerettigheter i kommunal forvaltning er en kjent utfordring.

Det anses derfor mer hensiktsmessig å følge opp representantforslaget ved å legge frem en egen sak som viser hvordan kommunen kan arbeide mer systematisk med menneskerettighetene, blant annet gjennom styring, opplæring og kontroll, framfor å utarbeide en sektorvis veileder.

Alternative løsninger

- Kommunedirektøren utarbeider en veileder for universell utforming i Fredrikstad kommune. Veilederen skal utarbeides med medvirkning fra relevante parter og interesseorganisasjoner for mennesker med ulike funksjonsvariasjoner. Det bevilges nødvendige budsjettrammer for en administrasjon ressurs for dette formålet.
- Kommunedirektøren legger frem en sak om hvordan kommunen følger opp Stortingets vedtak fra desember 2025 om inkorporering av CRPD i norsk lovverk.

Konklusjon

Kommunedirektøren tilrår at representantforslag fra SV om å utarbeide en veileder for universell utforming i Fredrikstad kommune tas ikke til følge, men at kommunedirektøren legger fram en sak som viser hvordan kommunen kan jobbe mer systematisk med menneskerettighetene.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 91
Løpenr.: 125777/2026
Klassering: 145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	62/26

Representantforslag fra Hannah Berg og Jarle Johannessen (Rødt) – pilotprosjekt om utleietilsyn i kommunen

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:
1. Representantforslaget om å innføre en pilot med utleietilsyn for leieboliger i Fredrikstad kommune tas ikke til følge.

Sammendrag
Temaplan bolig, kommunedelplan for folkehelse og levekår og kommuneplanens samfunnsdel legger grunnlaget for en god boligplanlegging som en viktig forutsetning for helse, livskvalitet og mestring av hverdagen. Samtidig understrekes behovet for målrettede og kunnskapsbaserte tiltak som reduserer sosiale helseforskjeller.

Det er kommunedirektørens vurdering at kommunen allerede har tydelige hjemler, strategier og aktivt tilsynsarbeid rettet mot uegnede og ulovlige boforhold.

Etablering av et eget pilotprosjekt med utleietilsyn vil innebære en ny og ressurskrevende organisering av oppgaver som allerede ivaretas.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Bystyresak 33/26 - *Boligplan for Fredrikstad kommune*
Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven, revidert 04.03.2026
Tilsynsplan 2025–2031 – miljørettet helsevern og forurensning

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlemmene Hannah Berg og Jarle Johannessen (Rødt) har sendt inn følgende representantforslag:

Forslag:
1. kommunedirektøren kommer tilbake med en sak som belyser hvordan kommunen kan innføre en pilot med «utleietilsyn» for leieboliger i Fredrikstad. Saken skal redegjøre for hvordan ordningen kan innrettes, hvordan den kan gjøres kjent for byens innbyggere, og kostnad for gjennomføring. Piloten gjennomføres over 2 år.

Begrunnelse:
I bystyret 19.03.26 ble følgende lagt inn i boligplanen:

Krav gjennom tilsyn med utleieboliger
Kommunen skal, med hjemmel i Folkehelseloven og Helse- og omsorgstjenesteloven, føre tilsyn med boforhold i utleieboliger. Kommunen skal aktivt gripe inn og erklære boliger for uegnet, hvis boligen er helsefarlige, har fukt, skadedyr, mugg eller dårlig ventilasjon eller mangler grunnleggende standard. Kommunen skal ikke bidra til finansiering av utleieboliger som ikke oppfyller krav til forsvarlig standard.

Kommunen skal også aktivt gi tidlig pålegge om retting av boforhold, gjennom inspeksjon etter klager, aktivt samarbeid med NAV og brannvesen, og kartlegging av utleieeiendommer».

I bystyret ble det stilt spørsmål om hvorvidt dette skulle tolkes som at kommunen aktivt skal føre tilsyn med boliger utover kommunens egen boligportefølje. Verken forslagsstillere eller kommunedirektøren kommenterte på dette i debatten.

Slik punktet er utformet er det naturlig å tolke det dithen at dette ikke er begrenset til kommunens egen boligportefølje, men må anses å gjelde for alle utleieboliger i kommunen, og at det er ønskelig at kommunen gjør en større innsats med å avdekke uegnede boforhold.

Kommunen kan i dag føre tilsyn på bakgrunn av innkomne tips. Hvorvidt dette er kjent blant kommunens innbyggere eller noe som gjøres i utstrakt grad er ukjent for forslagsstillerne.

I dag er det et veldig skjevt maktforhold mellom utleier og leieboer, og Rødt ser behov for en instans som kan gripe inn i alvorlige tilfeller. Å opprette et utleietilsyn – som leietakere kan ta kontakt med hvis man trenger hjelp til å tolke forskrifter eller har utfordringer med bolig og utleier – for å følge opp det vedtatte punktet i boligplan vil bidra til å styrke leietakeres vern.

Relevante bestemmelser
Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven, 2011)
§ 7 a.Tilsyn med virksomhet og eiendom
Kommunen skal føre tilsyn med virksomhet og eiendom som omfattes av kapittel 3, og i den forbindelse treffe nødvendige enkeltvedtak etter samme kapittel. Kommunen skal prioritere sin tilsynsvirksomhet etter en vurdering av helserisiko.

Kommunens tilsyn med virksomhet og eiendom etter første ledd skal dokumenteres særskilt, også uavhengighet og likebehandling i tilsynet.
(…)

Kapittel 3 Krav til virksomheter og eiendommer og kommunens virkemidler
§ 8. Krav til virksomheter og eiendommer
Virksomheter og eiendommer skal planlegges, tilrettelegges og drives på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe.
(…)

§ 14. Retting
Kommunen kan pålegge forhold ved en eiendom eller virksomhet i kommunen rettet hvis forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen eller er i strid med bestemmelser gitt i medhold av § 7 a eller dette kapittelet. Retting kan bare kreves dersom ulempene ved å foreta rettingen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet rettes.

Pålegget skal være skriftlig og inneholde en frist for når det skal være utført. Det skal rettes til den som er ansvarlig for forholdet, eller til virksomheten som sådan. Kostnadene ved å gjennomføre pålegget skal dekkes av den som er ansvarlig for forholdet, eventuelt av virksomheten som sådan.

§ 16. Stansing
Oppstår det forhold ved en virksomhet eller eiendom som medfører en overhengende fare for helseskade, skal kommunen stanse hele eller deler av virksomheten eller aktiviteten inntil forholdene er rettet eller faren er over. Stansing kan om nødvendig gjennomføres med bistand fra politiet.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven 2008)
§ 25-1. Tilsynsplikt
Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.
(…)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven, 2022)
§ 6. Plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet
Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Bistandens art og omfang skal tilpasses den enkeltes behov.

Bistanden kan blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse.

Plikten til å gi individuelt tilpasset bistand omfatter også bistand til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelser eller av andre årsaker.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Kommunedelplan for folkehelse og levekår 2023–2030 slår fast at sosial bærekraft handler om å skape helsefremmende omgivelser, redusere sosiale forskjeller og sikre at alle har mulighet til å mestre hverdagen og realisere sitt potensial. Planen peker på bolig som et sentralt innsatsområde for å nå disse målene. Kommuneplanens samfunnsdel understreker tilsvarende at Fredrikstad skal utvikles som et inkluderende og helsefremmende lokalsamfunn, der innbyggernes levekår og livskvalitet styrkes gjennom langsiktig og samordnet innsats.

Erfaringer fra kommunens boligsosiale arbeid viser at uegnede boforhold kan forsterke levekårsutfordringer, særlig for barnefamilier og husholdninger med begrensede valgmuligheter i boligmarkedet. Et målrettet og risikobasert arbeid med å avdekke slike forhold vurderes å kunne bidra positivt til sosial bærekraft, forutsatt at innsatsen prioriteres der behovet er størst.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Etablering av et eget pilotprosjekt med utleietilsyn kan ikke gjennomføres innenfor kommunens eksisterende økonomiske rammer, og vil måtte prioriteres på bekostning av andre lovpålagte og prioriterte oppgaver. Det vil innebære behov for dedikerte ressurser til befaring, saksbehandling, juridisk oppfølging og koordinering mellom tjenester.

Kommunedirektøren vurderer at et slikt prosjekt vil kreve nyansettelse og tilførsel av lønnsmidler.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Forsvarlige boforhold er en viktig forutsetning for helse, trygghet og deltakelse i samfunnet. Uegnede eller helseskadelige boforhold kan forsterke levekårsutfordringer og bidra til sosial ulikhet, særlig for husholdninger med begrensede muligheter i boligmarkedet.

Kommunedirektørens vurdering er at videreføring og styrking av dagens risikobaserte og samordnede tilsyns- og oppfølgingsarbeid gir størst samfunnsmessig effekt innenfor tilgjengelige rammer.

En målrettet innsats rettet mot boliger og husholdninger med størst helserisiko kan bidra til bedre levekår og økt sosial bærekraft, uten å etablere nye parallelle strukturer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert i saken.

Vurdering
Kommunen har i dag et etablert og lovpålagt tilsynsansvar knyttet til boforhold gjennom både miljørettet helsevern og bygningsmyndighetene.

Innenfor miljørettet helsevern gjennomfører virksomhet Miljø og landbruk tilsyn etter folkehelseloven i tråd med kommunens tilsynsplan 2025–2031. Tilsynsplanen er basert på helhetlige risikovurderinger etter Helsedirektoratets veileder IS-2288. Tilsynsobjektene er risikoklassifisert i tre nivåer: høy, middels og lav risiko.

I tilsynsplanen er utleieboliger definert som lav risiko, og tilsyn gjennomføres ved behov og ved mottak av bekymringsmeldinger. Dette reflekterer at mange forhold i utleieboliger er privatrettslige slik at det er husleieloven som er aktuelt regelverk for å ivareta leietaker der det blir tvist om forhold i en utleiebolig. Helsedirektoratet har i *Rundskriv om tilsyn med helsemessige forhold ved utleie av boliger* presisert grensene for kommunens tilsyn i private utleieboliger. Forhold som leietaker i liten grad kan påvirke selv, kan og bør følges opp av kommunen, mens forhold som i hovedsak ligger innenfor den private sfære tilsier tilbakeholdenhet med tilsyn.

Kommunens tilsyn etter folkehelseloven gjennomføres basert på gjeldende tilsynsplan for å sikre helhetlig, risikobasert og dokumenterbar praksis samt at tilsyn gjennomføres i tråd med lovens bestemmelser. Som del av gjeldende plan gjennomføres det i 2026 tilsyn knyttet til radon i et utvalg private og kommunale utleieboliger.

Bygningsmyndighetene følger parallelt opp ulovlige boenheter etter plan- og bygningsloven, i tråd med kommunens strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Per i dag har kommunen om lag 50 pågående saker knyttet til ulovlige boenheter, hovedsakelig basert på tips fra publikum eller fra kommunal boligformidling. Disse sakene krever ofte betydelig saksbehandlings- og oppfølgingskapasitet.

Kommunen tilviser boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. I forbindelse med dette gjennomføres det befaringer av leieobjektene for å sikre at det er en tilstrekkelig kvalitet på leieboligene kommunen formidler.

Samlet sett vurderer kommunedirektøren at kommunen allerede har tydelige hjemler, strategier og aktivt tilsynsarbeid rettet mot uegnede og ulovlige boforhold. Etablering av et eget pilotprosjekt med utleietilsyn vil innebære en ny og ressurskrevende organisering av oppgaver som allerede i stor grad ivaretas.

Alternative løsninger
Kommunedirektøren bes om å legge frem en politisk sak som belyser hvordan kommunen kan innføre en pilot med utleietilsyn av leieboliger i Fredrikstad. Saken skal redegjøre for hvordan ordningen kan innrettes, hvordan den kan gjøres kjent for byens innbyggere, og kostnad for gjennomføring. Dette utformes som en pilot over 2 år. Behov for økonomiske midler for å administrere ordningen legges frem i saken og bes innarbeidet i budsjett- og økonomiplanen for 2027-2030.

Konklusjon
Det er kommunedirektørens vurdering at kommunen allerede har tydelige hjemler, strategier og aktivt tilsynsarbeid rettet mot uegnede og ulovlige boforhold. Etablering av et eget pilotprosjekt med utleietilsyn vil innebære en ny og ressurskrevende organisering av oppgaver som allerede ivaretas.

Kommunedirektøren tilrår at ikke tas til følge.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/11091
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 123632/2026
Klassering: 410

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	63/26

Representantforslag - Heltid

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:
1. Saken tas til orientering.

Sammendrag
Hannah Berg (R) og Jarle Johannesen (R) har sendt inn representantforslag om hvordan Fredrikstad kommune kan videreføre arbeidet med å sikre flere hele, faste stillinger.

Forslaget peker særlig på behovet for bedre fraværsplanlegging og en solid grunn-bemanning.

Kommunedirektøren redegjør for pågående arbeid med årsturnus som hovedvirkemiddel for flere hele stillinger.

Kommunedirektøren anbefaler bystyret å ta saken til orientering.

Vedlegg
Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlemmene Hannah Berg (R) og Jarle Johannessen (R) har sendt inn følgende representantforslag:

Etter to avgjørelser i EU-domstolen i høst, har fagbevegelsen tatt til orde for at deltidsansatte bør få overtidsbetalt fra første time. I dag sier reglene at ansatte som jobber deltid ikke får overtidsbetalt før de har jobbet ut over lovens grense for normal arbeidstid. EU- domstolen har slått fast at dette er forskjellsbehandling av deltidsansatte og avgjørelsene slår fast at deltidsansatte har rett til overtid fra første time, når de jobber mer enn stillingsbrøken skulle tilsi. Nå har også flere ferske dommer i tingretten i Norge gitt deltidsansatte medhold i dette.

«Når EU-dommene slår fast at det er forskjellsbehandling, må vi forholde oss til det. Når vi nå også har fått noen ikke-rettskraftige dommer fra Norge, så peker det totale bildet i retning

av at reglene må endres» har Arbeids- og inkluderingsminister Kjersti Stenseng uttalt til blant annet Fagbladet.

Dermed har regjeringen endret mandatet for arbeidsgruppa som ser på overtid for deltidsarbeid. Gruppa skal nå basere sitt arbeid på at reglene for kompensasjon for merarbeid skal endres. I det nye mandatet fremgår det at arbeidsgruppa skal foreslå regelverksendringer som forhindrer forskjellsbehandling av deltids- og heltidsansatte ved betaling for merarbeid/overtid på en måte som også ivaretar helhetlige løsninger.

De to tingrettsdommene som har falt, er ikke rettskraftige, og verken arbeidsmiljøloven eller hovedtariffavtalen er endret. Det innebærer at det på nåværende tidspunkt ikke foreligger en rettslig avklaring av hvordan merarbeid skal betales. Kommuner og fylkeskommuner må derfor forholde seg til at overtidsbetaling inntrer først for arbeid ut over hel stilling. Det utelukker ikke at det kan komme etterbetalingskrav når rettstilstanden er endelig avklart. På bakgrunn av dette har KS gått ut og advart mot å gi deltidsansatte ekstravakter. HR-sjef i Fredrikstad Kommune har varslet at deltidsansatte trolig kan vente seg færre tilbud om å jobbe ekstra dersom den mye omtalte deltidsdommen blir stående. Rødt frykter at kommunen med denne uttalelsen ser på muligheten for å bruke innleie i større grad og vil jobbe for at ekstravakter som deltidsansatte i dag har fortrinnsrett på, heller vil gå til tilkallingsvikarer eller innleide. Om dette blir realiteten så vil det sette heltidsarbeidet flere år tilbake i tid, samt frata deltidsansatte muligheten til å spe på inntekta.

Arbeidsgiversiden mener at om dommene blir stående så vil dette føre til betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser, og at det vil påføre både offentlig- og privat sektor milliarder i økte kostnader. Fremfor å krisemaksimere mener Rødt at disse dommene bør gi ny motivasjon og driv for å sikre flere arbeidstakere i kommunen hele, faste stillinger.

I 2023-2024 ble det gjennomført et pilotprosjekt i Fredrikstad kommune med økt bemanning. Følgeforsket av Fafo viste at økt grunnbemanning i barnehager (to barnehager, ett ekstra årsverk hver) ga mer stabil bemanning, mindre stress og høyere opplevd barnehagekvalitet. Den økte bemanningen ble finansiert over vikarbudsjettet.

Flere liknende prosjekter har blitt gjennomført i flere norske kommuner og i spesialisthelsetjenesten. Funnene er stort sett de samme: økt bemanning fører ikke til økte kostnader. Det man derimot ser er at kvaliteten i den enkelte avdeling og virksomhet øker, og at de ansatte opplever å få mer «ressurser i banken».

Fafo-rapport 2023:28 «Høyde for fravær – Etablering av bemannings- og turnusplaner med redusert vikarbehov» så på hvordan tjenestesteder kan innføre tiltak for å ta høyde for fravær og skape en mer robust bemanning. Funnene i rapporten viste blant annet at det tas alt for lite hensyn til fravær i utarbeiding av bemannings- og turnusplaner. Dimensjoneringen av den faste bemanningen er så lav at det fører til omfattende bruk av vikarer. Videre viser rapporten at få ledere bruker tilgjengelig fraværsdata, slik som tall på historisk sykefravær og vikarbruk, i planleggingen av bemanning og turnus, og en av fire tar ikke høyde for tid til kompetanseheving og studiepermisjoner i bemanningsplanen.

Å legge forventet fravær inn som en del av driften kan bidra til å sikre flere ansatte hele faste stillinger. Måter dette kan gjøres på er ved å øke grunnbemanningen og ikke sette inn vikarer ved ordinært fravær, ta helårsturnus i bruk i større grad, eller i større grad planlegge for fagdager, kurs- og konferanser, plantid osv. i turnus. Eksemplene er ikke uttømmende.

På bakgrunn av dette fremmer vi følgende forslag til vedtak:

1. *Kommunedirektøren kommer tilbake med en sak som skisserer, i lys av EU-dommene, hvordan kommunen kan gjenoppta arbeidet med å sikre flere ansatte i kommunen hele, faste stillinger.*
2. *Saken bør blant annet beskrive hvordan kommunen i større grad kan ta høyde for forventet fravær i utarbeidelsen av bemannings- og turnusplaner, og hva som kan gjøres for å sikre robust nok bemanning til at man kan redusere bruken av vikarer.*

Kommunedirektøren har fulgt opp de nevnte, ikke rettskraftige dommene i tråd med anbefalinger fra KS. Oppfølgingen har omfattet tiltak for å redusere bruken av merarbeid blant deltidsansatte, og har særlig vært rettet mot å øke andelen faste heltidsstillinger i kommunen.

Kommunedirektøren vurderer at det mest effektive virkemiddelet for å øke heltidsandelen er innføring av årsturnuser, basert på systematisk fraværsplanlegging og fraværsprediksjon. Kommuneområde Helse har i den forbindelse anskaffet et digitalt system som skal understøtte planleggingen av dette.

Den største utfordringen knyttet til økt heltidsandel er helgebemanning. Turnusordninger må sikre forsvarlig drift alle dager, inkludert helg. Ved innføring av årsturnus forutsettes det at også fravær som oppstår i helger i hovedsak dekkes av faste ansatte. En ny særavtale kan åpne for bruk av langvakter på inntil 15 timer. Dette vurderes å kunne bidra til å møte disse utfordringene.

Innføring av årsturnus vil samlet sett medføre et økt antall helgetimer. Behovet for økt helgebelastning vil variere mellom avdelinger, avhengig av hva som vurderes som forsvarlig bemanning, samt i hvilken grad ansatte er villige til å arbeide langvakter i tråd med den nye særavtalen.

Kommunedirektørens plan for innføring av årsturnus er konkretisert som følger:

1. HR får det overordnede ansvaret for å gjennomføre årsturnus.
2. Følgende prinsipper skal ligge til grunn for turnusene
   - skal dekke alt kjent og ukjent fravær
   - skal utarbeides på bakgrunn av døgnrytmeplaner og bemanningsplaner
   - skal sikre forsvarlig drift alle dager, inklusiv helg
3. Grunnbemanningen økes slik at alt fravær kan dekkes av faste ansatte
4. Det utarbeides en konkret utrullingsplan.
5. Det opprettes en gruppe med medlemmer fra både arbeidsgiver v/ HR og aktuelle hovedtillitsvalgte med en felles forståelse for og samarbeid om gjennomføring av årsturnus

Planen ble forankret i kontaktmøte med hovedsammenslutningen og sentralt verneombud 14.04.2026. I møtet ble det avklart hvilke fagforeninger som skal delta i den partssammensatte arbeidsgruppen og disse er bedt om å melde inn sine representanter. Første møte i arbeidsgruppen avholdes så snart deltakerne er på plass.

Relevante bestemmelser
Arbeidsmiljøloven
HTA

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
De hovedtillitsvalgte er fortløpende orientert om hvordan kommunen følger opp de nye, ikke rettskraftige dommene. Det skjer gjennom faste informasjonsmøter mellom HR, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

Kommunedirektørens plan for å øke heltidsandelen gjennom å ta i bruk årsturnuser er forankret i kontaktmøte mellom kommunedirektør, hovedsammenslutningene og sentralt hovedverneombud 14.04.2026.

Kommunens praksis vedrørende bruk av deltidsansatte til merarbeid drøftes med alle hovedtillitsvalgte og hovedverneombud 24.04.2026.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert i denne saken.

Vurdering
Fredrikstad kommune har intensivert arbeidet med å øke andelen heltidsansatte. Innføring av årsturnuser vurderes som det mest effektive virkemiddelet for å øke andelen heltidsansatte.

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

Alternative løsninger
Ikke vurdert i saken.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at bystyret tar saken til orientering.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/2664
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 109814/2026
Klassering: F30

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	64/26

Spørsmål til ordfører: Finansiering av økonomisk sosialhjelp

Fra Jarle Johannessen (Rødt)

I sak nr 34/2026, *Høring av forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger – forslag til høringssvar* står det følgende i kommunens forslag til høringssvar, vedrørende finansiering:

«Dette vil slå svært skjevt ut for Fredrikstad kommune, ettersom vi har brukt tilskuddet fra IMDi og ikke rammebevilgningen til å utbetale sosialhjelp til flyktninger. Når regjeringen går inn for å bruke integreringstilskuddet til å finansiere den nye stønaden, og samtidig overføre midler fra kommunens rammebevilgning basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger telles de samme pengene to ganger.»

Integreringstilskudd skal i tillegg til sosialtjenester dekke kommunens utgifter til Innvandrer- og flyktningkontortjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, barne- og ungdomsverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, integreringstiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, utgifter til den kommunale helsetjenesten og omsorg for personer med rusproblemer og støttekontakt.

Finansieringen av utgifter til sosialhjelp fra integreringstilskuddet har nå stoppet opp, nå som flertallet i bystyret to år på rad har vedtatt å ikke ta i mot flyktninger. Kommunens bruk av integreringstilskudd reiser derfor flere spørsmål som vi ønsker å få svart ut:

Spørsmål:

1. Hva er Fredrikstad kommunes plan for finansiering av sosialbudsjettet nå som det ikke lenger kommer flyktninger til kommunen?

2. Har finansieringen av utgifter til sosialbudsjettet med midler fra integreringstilskuddet før til at flyktninger ikke har fått de tjenestene de bør ha?

3. I hvilken grad har kommunen vært klar over at denne finansieringsmodellen ikke er bærekraftig over tid?

4. Hvilke konkrete budsjettmessige konsekvenser får bortfallet av denne finansieringskilden for sosialtjenesten i 2026 og fremover?

5. Hvor stor andel av IMDis integreringstilskudd som årlig har blitt benyttet til sosialhjelp de siste 10 årene, gjerne fremstilt i en tabell per år, og samtidig opplyse om hvorvidt disse midlene også har blitt brukt til å dekke sosialhjelpsutgifter til andre mottakere enn flyktninger?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/10210
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 109793/2026
Klassering: 400

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	65/26

Spørsmål til ordfører: Tillitsvalgtes innsyn i driftstall

Fra Jarle Johannessen (Rødt)

Tillitsvalgte har gitt tilbakemelding om at de i dag har mindre innsyn i løpende driftstall en tidligere, blant annet sammenlignet med løsningen i Fredrikstadkompasset.

1. Kan ordfører redegjøre for hva som har skjedd med tillitsvalgtes tilgang til økonomiske og driftsmessige nøkkeltall etter innføringen av Framsikt?

2. Dersom bystyret vedtar at budsjettet skal presenteres på virksomhetsnivå, kan ordfører redegjøre for hvor mye merarbeid dette vil medføre for administrasjonen, og om dette kan gjennomføres innenfor dagens ressurser?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/10723
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 118279/2026
Klassering: 642
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	66/26

Spørsmål til ordfører: kommunens arbeidstøyavtaler og oppfølging av reforhandlet avtale

Fra Hannah Berg (Rødt)

En fersk rapport fra Fafo viser at kvinnedominerte yrker, blant annen innen helse og oppvekst, har gjennomgående dårligere og mindre forutsigbare ordninger om å få dekket arbeidstøy enn mannsdominerte tjenester. I dag praktiseres det også svært ulikt fra kommune til kommune hva slags arbeidstøy ansatte får utdelt.

Nylig har avtalen om arbeidstøy for ansatte i kommunene blitt reforhandlet. Avtalen er inngått mellom arbeidsgiverorganisasjonen KS og LO Kommune, Unio, YS og Akademikerne.

Resultatet av forhandlingen er en tydeliggjøring av at arbeidsgiver skal sørge for arbeidsklær til sine ansatte og utlevere dette etter behov. Kommuner som ikke har gode avtaler for arbeidstøy må reforhandle lokale avtaler, slik at de ansatte får det arbeidstøyet de trenger. Det heter også spesifikt at lokale avtaler eller ordninger om klesgodtgjørelse må erstattes med avtaler om arbeidstøy. Dermed kan ansatte i kommunal eldreomsorg, SFO og barnehager nå kreve å få utlevert arbeidstøy.

Spørsmål:

1. Hva slags avtaler har Fredrikstad kommune i dag for arbeidstøy for de ansatte?

2. Hvordan tenker Fredrikstad kommune å følge opp den reforhandlede avtalen?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/10760
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 118224/2026
Klassering: 610
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	67/26

Spørsmål til ordfører - energitiltak i kommunale boliger

Fra: Hannah Berg (Rødt)

Husbanken har for 2026 oppdatert vilkårene sine for å søke om støtte til energitiltak i kommunale boliger. Denne ordningen skal gå til tiltak som minsker behov for energi i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem som kommunen selv eier.

Tilskuddet skal gå til tiltak som reduserer behov for kjøpt energi og til tiltak som produserer egen, fornybar energi. Slik som etterisolering av yttervegger, tak og loft, utskiftning av vinduer, termisk isolering av rør, installering av varmepumpe, solvarmekollektor og solceller.

Målet er at de som leier bolig av kommunen skal få lavere utgifter til kjøpt energi og en permanent forbedring i bygget de bor i.

Det er ingen søknadsfrist for tilskuddet, men tilskuddsmidlene er begrenset.

Nylig ble temaplanen for energi vedtatt. Et av delmålene i handlingsplanen er at kommunen skal redusere energiforbruket i egne bygg og anlegg, både nye og eksisterende.

Flere av kommunens sykehjem, omsorgsboliger og utleieboliger er eldre bygg med oppgraderingsbehov.

Spørsmål:

1. Har kommunen kartlagt energibruk i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem, og finnes det en oversikt over forventet redusert energibruk ved gjennomført energitiltak? ¨

2. Har kommunen i dag noen planlagte oppgraderinger for å redusere energibruk i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger eller sykehjem?

3. Har kommunen søkt på eller vurdert å søke på tilskuddsordningen fra Husbanken?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Ariann	2026/11454
Saksnr.:	
Dokumentnr.:	4
Løpenr.:	125499/2026
Klassering:	F05
Saksbehandler:	Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	68/26

Spørsmål til ordfører - Søknads og tildelingspraksis for avlastning

Fra Marianne Kristiansen (Pensjonistpartiet)
I Fredriksstad Blad og i samtale med innbyggere leser og hører vi at tider for avlastning er lite fleksibelt og at det virkelig er kamp om plassen.

På vegne av Pensjonistpartiet ønsker jeg derfor svar på følgende spørsmål:

1. Stemmer det at alle forespørsler om avlastning for året må avtales alt 1. januar?
2. Om så er, hvor tilpasset brukernes behov mener da kommunedirektøren at denne avlastningen egentlig er?
3. Hvor mange kjemper daglig om plassene ved Kjæråsen?
4. Hvordan foregår utvelgelsen om flere ønsker plass samme dag?
5. Hva må til for å gjøre ordningen mer fleksibel og tilpasset brukerne?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/11469
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 125370/2026
Klassering: Q10
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	69/26

Spørsmål til ordfører - rehabilitering av veier og gravearbeider

Fra Marianne Kristiansen (Pensjonistpartiet)

Pensjonistpartiet har blitt kontaktet av innbyggere som er lite fornøyde med veienes standard etter gravearbeider i Fredrikstad kommune. Et eksempel er Knipleveiet som først ble gravd opp, for så å bli gravd opp igjen straks etter. Resultatet ble ifølge innbyggere at veien fikk en dårligere standard enn den hadde før veiarbeidene, og de opplever faktisk at det finnes humper som kan skade bilene.

Spørsmål:

1. Hvem har ansvaret for å få veiene tilbake til sin opprinnelige stand etter diverse gravearbeider rundt om? Kommunen eller de som fikk anbudet?
2. Hva gjør kommunen om klager etter gravearbeider meldes inn?
3. Har kommunen krav på eventuelle erstatninger fra de ulike aktørene som utfører gravearbeider for kommunen?
4. Er det vanlig at vi kan få slike erstatninger?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/11791
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 131897/2026
Klassering: 410
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	30.04.2026	70/26

Spørsmål til ordfører - Innleie av ekstern konsulent som midlertidig avdelingsleder

Fra Jarle Johannessen (Rødt)

Rødt har fått informasjon om at en ekstern konsulent har blitt innleid for å erstatte en avskjediget avdelingsleder. Prisen for å leie inn denne konsulenten er kr 2062 pr time. Innleie av konsulenten som midlertidig leder for den aktuelle avdelingen ble ikke drøftet med de tillitsvalgte på forhånd, noe som fremstår som et brudd på Hovedavtalen KS del B §§3-1 og 3-2, der det står følgende, som Rødt mener ikke er fulgt (kun utdrag presenteres her, hovedavtalen i sin helhet kan leses på https://www.ks.no/contentassets/99efbb36f5a64e7b9fc54026154a33b3/hovedavtalen-ks-2026-2029_220126.pdf)

Ved endringer og omstillinger. i kommunen som vil få betydning for arbeidstakerne skal arbeidsgiver på et tidligst mulig tidspunkt informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd. Arbeidstakernes behov for trygghet skal ivaretas gjennom åpne planprosesser hvor mål og konsekvenser så langt som mulig gjøres kjent.
Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:
- ledige og nyopprettede stillinger
- prosedyrer ved utlysing og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater

Det finnes i dag fire ansatte i Fredrikstad kommune som ved avskjediget leders fravær i ferier o.l har vikariert i dens sted. At det finnes kompetanse internt i kommunen som ikke utnyttes i denne saken, og som fører til utgifter i millionklassen til innleid konsulent, synes Rødt er en svært underlig økonomisk prioritering av administrasjonen. Vi har følgende spørsmål:

1. Hvorfor ble ikke beslutningen om innleie drøftet med tillitsvalgte i forkant, slik kommunen må gjøre jf. Hovedavtalen del B §§3-1 og 3-2?

2. Hvilke vurderinger og kartlegging av intern kompetanse ble gjort i forkant av innleie av ekstern konsulent?

3. Hvilket konkret grunnlag ligger til grunn for vurderingen av at innleie var nødvendig, sett opp imot intern kompetanse innen GAT (system for turnusplanlegging og arbeidsstyring med integrasjon mot lønn) og personalledelse?

4. Ble interne kandidater med erfaring og kompetanse fra den spesifikke stillingen vurdert til stillingen som midlertidig avdelingsleder? Hvis interne kandidater ble vurdert, hvilke vurderinger ligger til grunn for at de ikke kunne fungere i stillingen i perioden vi er inne i nå, selv om de tidligere har vikariert i denne stillingen når tidligere leder har hatt fravær?

5. Foreligger det en dokumentert vurdering av kostnad, nytte og alternativ bruk av interne ressurser før beslutningen om innleie ble fattet?

6. Er vurderingen vedrørende intern kompetanse, interne kandidater og behov for innleie dokumentert skriftlig, og er dette tilgjengelig for tillitsvalgte?

7. Hva er forventet samlet kostnad for konsulentløsningen, inkludert opsjoner og forlengelser?

8. Når planlegges ordinær utlysning og rekruttering til lederstillingen?

9. Hvordan vil kommunen sikre at intern kompetanse og tillitsvalgte involveres i tilsvarende prosesser fremover?