



Planprogram – Kommuneplanens samfunnsdel 2026-2038

Kommunedirektørens forslag

Vedtatt av
[xx]

Dato
[xx.xx.xx]



Innhold

Premisser for planarbeidet	2
Formål med planarbeidet.....	3
Nasjonale føringer	3
Regionale føringer	7
Lokale føringer.....	7
Sentrale problemstillinger i planarbeidet.....	9
Temaer til drøfting.....	12
 Planprosess.....	 15
Organisering	15
Framdrift	15
 Medvirkning.....	 16
 Utredningsbehov i planprosessen	 17
Kunnskapsgrunnlag for utarbeidelse av planen.....	17
 Ordliste	 18

Premisser for planarbeidet

Fredrikstad bystyre vedtok den 14. juni 2024, i planstrategi for Fredrikstad kommune for 2024-2027, at kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi skal rulleres i perioden.

Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel er hjemlet i plan- og bygningsloven:

«§ 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel

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

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

Kommuneplanens samfunnsdel er den overordnede planen for all planlegging i Fredrikstad kommune. Den skal peke ut en ønsket retning for samfunnsutviklingen, og sette langsiktige utviklingsmål for Fredrikstadsamfunnet. Kommuneplanen har en tidshorisont på minimum 12 år.

Kommunens fireårige handlingsprogram med årlige budsjetter er definert som kommuneplanens handlingsdel. Handlingsdelen viser prioriteringene på kort sikt.

Gjeldende kommuneplan, samfunnsdelen, ble vedtatt av bystyret i mai 2018, for perioden 2018–2032.

Arealstrategien skal vise koblingen mellom de overordnede samfunnsmålene og kommunens arealplan. Med arealstrategien i samfunnsplanen fra 2018 fikk kommunen sin første arealstrategi.

Vedtatt planstrategi legger rammer for rulleringen slik (side 16):

«Foreslått rullering tar utgangspunkt i forenklet rullering av dagens plan, samt tilpasning av arealstrategien for å sikre en bærekraftig arealpolitikk i kommunen. Arealstrategien er bindeleddet mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Samfunnsplanen med arealstrategi legger føringer for en framtidig rullering av kommuneplanens arealdel.»

Og videre (side 5):

«Ved rullering av kommuneplanens samfunnsdel bør planens mål og strategier få en klarere retning, og en bedre målstruktur som lettere kan følges opp i kommunens øvrige plansystem.

En bedre målstruktur vil også kunne gjøre det enklere å synliggjøre hvordan kommunens prioriteringer i handlingsprogram og budsjett henger sammen med overordnede mål og ønsket retning for samfunnsutviklingen. Kommunen er i ferd med å innføre et nytt styringssystem, Framsikt, og med det en helhetlig gjennomgang av

kommunens plansystem. Dette vil sees i sammenheng med rullering av samfunnsdelens mål og strategier.

En rullering med tilpasning av arealstrategien i gjeldende samfunnsdel, kan bidra til å sikre en bærekraftig arealpolitikk i kommunen, og en bedre sammenheng med kommuneplanens arealdel, og framtidige rulleringer av denne.»

Fredrikstad kommune - Planstrategi for Fredrikstad kommune 2024-2027

Formål med planarbeidet

Hensikten med å revidere samfunnsdelen av kommuneplanen er å sikre at dokumentet forblir oppdatert, relevant og godt egnet som et strategisk styringsverktøy – både administrativt og politisk – for å lede kommunen i ønsket retning.

Planen skal bygge på kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030. Evaluering av gjeldende kommuneplan (2018–2030) viser at planens struktur, særlig koblingen til overordnede bærekraftselementer, i stor grad har fungert etter hensikten. Samtidig avdekkes det et behov for å oppdatere utfordringsbildet, slik at det bedre reflekterer dagens situasjon.

Videre viser evalueringen at målformuleringene i den nåværende planen ikke er tilstrekkelig konsistente eller presise. De er i liten grad tilpasset dagens kontekst og gir ikke tydelige styringssignaler. Planen mangler også klare prioriteringer, noe som gjør det vanskelig å identifisere hvilke utfordringer som er mest presserende, og hva som bør løses først. I tillegg har det vært utfordringer med å koble planen til kommunens øvrige planverk og styringssystemer.

På bakgrunn av dette er det et mål at en revidert samfunnsdel skal:

- Gi en tydeligere retning for ønsket samfunnsutvikling
- Etablere en mer strukturert og etterprøvbar målstruktur som lettere kan integreres i kommunens plansystem
- Bidra til en bærekraftig arealpolitikk og styrke sammenhengen med kommuneplanens arealdel og fremtidige rulleringer av denne

Kommuneplanens samfunnsdel skal sette tydelige mål for Fredrikstadsamfunnet. Den skal ikke romme strategier. Strategier (veien til målet) kommer i oppfølgende planer, som kommunedelplaner og temaplaner.

Nasjonale føringer

I tillegg til bestemmelsen i Plan- og bygningsloven §11 gjelder:

1. [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 - regjeringen.no](#)
2. [Forventningsbrev til kommunene 2025 | Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus](#)

Begge er nærmere omtalt i vedtatt planstrategi.

Nasjonale forventninger til kommunal planlegging legger i stor grad vekt på FN's bærekraftsmål og de nasjonale klima- og miljømålene. Samfunnssikkerhet og beredskap har også kommet inn som viktige tema.

Perspektivmeldingen ([Meld. St. 31 \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)) viser en framtidig mangel på arbeidskraft, spesielt innen helse og omsorg. [NOU 2023: 4 Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste](#) viser at personalressurser i helsetjenestene er - og i økende grad vil være - en betydelig utfordring i tiden framover. Utredningen er et viktig kunnskapsgrunnlag for planlegging av personalressurser i årene framover.

Kommisjonen la frem tiltak på 6 ulike områder; mer effektiv organisering og samhandling, bedre bruk av tilgjengelig kompetanse gjennom god oppgavedeling, bedre arbeidstidsordninger, utdanning og kompetanseutvikling, prioriteringer og reduksjon av mindre viktige og til dels økende tjenester, og digitalisering og teknologisk utvikling

Ny nasjonal veileder ble lansert av Helsedirektoratet den 10.4.2025. Det er en prosessveileder som anbefaler bruk av prioriteringskriteriene: nytte, ressurs og alvorlighet, bruk av styringsinformasjon og tilrettelegging for god prioriteringspraksis på politisk, administrativt og klinisk nivå.

Veilederen har til hensikt å bidra til mer systematisk og kunnskapsbasert prioriteringsarbeid. Den gir anbefalinger om bruk av prioriteringskriteriene nytte, ressurs og alvorlighet, bruk av styringsinformasjon og tilrettelegging for god prioriteringspraksis på politisk, administrativt og klinisk nivå.

[Prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester - Helsedirektoratet](#)

Lov om Folkehelsearbeid

«§ 4. Kommunens ansvar for folkehelsearbeid

Kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting.»

«§ 5. Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen

Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. [...] Kommunen skal særlig være oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller.»

«§ 6. Mål og planlegging

[...] Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte de utfordringer kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten etter § 5, annet ledd.

[Lov om folkehelsearbeid \(folkehelseloven\) - Kapittel 2 Kommunens ansvar - Lovdata](#)

Naturavtalen

Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold ble vedtatt 19. desember 2022 under FNs konvensjon om biologisk mangfold. Naturavtalen har som mål å stoppe og reversere tapet av natur og økosystemer. Avtalen setter globale mål for å bevare naturen, oppnå bærekraftig forvaltning og bruk og bekjempe årsakene til nedbygging og forringelse av økosystemer. En nasjonal handlingsplan for natur er utarbeidet.

[Meld. St. 35 \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)

30-prosentsmålet: Verne 30 prosent av all natur på land innen 2030. Vi skal også verne eller bevare 30 prosent av verdens hav, innsjøer og elver. Den forrige globale naturavtalen, vedtatt i 2010, hadde vern på 17 prosent som mål. Dette målet ble aldri oppfylt.

Restaurering: 30 prosent av all natur som er delvis ødelagt skal være restaurert innen 2030.

Parisavtalen og Klimaloven

For å redusere de negative effektene av klimaendringene, ble verdenssamfunnet gjennom Parisavtalen fra 2015 enige om å begrense den globale oppvarmingen til godt under 2 grader, og helst under 1,5 grader, i forhold til førindustriell tid. Avtalen forplikter landene til å sette seg stadig mer ambisiøse mål for utslippskutt og rapportere om fremgangen.

Klimaloven er en norsk lov som slår fast Norges internasjonale forpliktelser i tråd med Parisavtalen. Gjennom klimaloven er det fastsatt et mål om å kutte klimagassutslipp med minst 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivået, samt å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Lavutslippssamfunnet innebærer at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Stortinget har nylig (juni 2025) vedtatt endringer i klimaloven om klimamål for 2035. Målet er at klimagassutslippene i 2035 reduseres med minst 70-75 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

[Lov om klimamål \(klimaloven\) - Lovdata](#)

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet ble fastsatt 24.01.2025. Retningslinjene erstatter *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. De nye planretningslinjene vektlegger ulike natur- og kulturverdier i betydelig større grad enn tilfellet er i tidligere planretningslinjer.

[Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet - Lovdata](#)

«Formålet med retningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging og bidra til mer effektive planprosesser. Regional og kommunal planlegging er viktige virkemidler for å følge opp bærekraftsmålene og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på natur-, klima- og miljøområdet. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Planleggingen skal samtidig bidra til reduserte klimagassutslipp, et klimatilpasset samfunn og ivaretagelse av kulturmiljø og naturmangfold, samt redusere tapet av dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder og karbonrike arealer. Planleggingen skal også sikre at det innenfor det samiske reinbeiteområdet tas hensyn til reindriftens bruk av arealene.»

Statlige planretningslinjer for klima og energi

Statlige planretningslinjer for klima og energi har som formålet å sikre at klima og energi vektlegges i planleggingen etter plan og bygningsloven og øvrig myndighetsutøvelse og virksomhet i staten, kommunene og fylkeskommunene. Hensynet til klima, natur og energi skal ha høy prioritet i sektorenes arbeid, og sees i sammenheng.

Statlige, regionale og kommunale organer skal i sin planlegging og enkeltvedtak 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

[Statlige planretningslinjer for klima og energi - Lovdata](#)

Statlige føringer samfunnssikkerhet og beredskap

[Meld. St. 9 \(2024-2025\) Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig.](#)

Meldingen følger opp Totalberedskapskommisjonen sine hovedanbefalinger og inneholder over 100 ulike tiltak.

I Totalberedskapsmeldingen setter regjeringen retningen for en omlegging av den sivile delen av totalforsvaret og for den sivile motstandskraften. Regjeringen skal sørge for at det sivile samfunnet er forberedt på krise og krig, og utvikle et samfunn som understøtter militær innsats og som motstår sammensatte trusler.

Totalberedskapsmeldingen identifiseres tre hovedmål som ligger til grunn

- Et sivilt samfunn som er forberedt på krise og krig
- Et sivilt samfunn som motstår sammensatte trusler
- Et sivilt samfunn som understøtter militær innsats

Norges første nasjonale sikkerhetsstrategi ble lansert 8.5.2025. Strategien danner grunnlaget for hvilke politiske valg og prioriteringer Norge skal gjøre fremover. Hele samfunnet må bidra for å beskytte våre grunnleggende sikkerhetsinteresser: Offentlige myndigheter, næringslivet, fagbevegelsen, frivilligheten og hver enkelt av oss.

Den danner grunnlaget for hvilke politiske valg og prioriteringer Norge skal gjøre fremover og definerer hvilke nasjonale sikkerhetsinteresser vi skal fremme og forsvare.

[Nasjonal sikkerhetsstrategi - regjeringen.no](#)

Nasjonal helseberedskapsplan er oppdatert mai 2025 og erstatter den forrige utgaven av 2018. Den reviderte planen tar opp i seg erfaringene fra håndteringen av både pandemi og krig i Europa. Planen er det overordnede rammeverket for helse- og omsorgssektorens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Målsettingen for helseberedskap er å verne liv og helse og bidra til at befolkningen kan tilbys nødvendig helsehjelp og omsorgstjenester i krise og krig. Helseberedskapsplanen skal legge til rette for at helse- og omsorgssektoren kan nå denne målsettingen gjennom å forebygge og håndtere alle aspekter ved en krise og så raskt som mulig gjenopprette normalsituasjonen i etterkant. Helseberedskapen er en del av totalforsvaret i Norge.

[Å verne om liv og helse - Nasjonal Helseberedskapsplan](#)

Byvekstavtale

Byvekstavtalen for Nedre Glomma ble signert oktober 2024. Avtalen er tiårig (2024–2033) og legger grunnlaget for et forpliktende samarbeid mellom staten, Østfold fylkeskommune og Fredrikstad og Sarpsborg kommuner, der alle partene skal bidra innenfor sine ansvarsområder for å nå nullvekstmålet for personbiltrafikken. Avtalen sikrer Nedre Glomma 173,8 mill. 2024-kr i statlige midler i året til tiltak som skal bidra til nullvekstmålet. De konkrete prosjektene og tiltakene, som kan være innenfor både samferdsel/mobilitet, areal og parkering, fastsettes gjennom fireårige handlingsprogram som rulleres årlig.

Innenfor arealplanlegging stiller byvekstavtalen blant annet krav om:

- Nullvekstmålet skal forankres i kommunenes planverk, som i arealstrategi og kommuneplanens arealdel, og legges til grunn som en sentral føring i all arealplanlegging. Dette innebærer også en vurdering av tidligere avsatte utbyggingsområder ved rullering av kommuneplanens arealdel.
- I særlig attraktive utbyggingsområder som kan konkurrere med sentrumsutviklingen skal det utarbeides helhetlige planer som setter klare rammer for utbyggingsomfanget. Det skal sikres at den helhetlige planen bidrar til nullvekstmålet og at utviklingen av området prioriterer gange, sykkel og kollektivtrafikk.

[Her er byvekstavtalen - Bypakke Nedre Glomma](#)

Regionale føringer

Østfold fylkeskommune har utarbeidet forslag til nye regionale planer for Østfold. Planforalgene har vært på høring. Nye fylkesplaner vil trolig vedtas i løpet av 2025. Når de er vedtatt vil de erstatte fylkesplanen «Østfold mot 2050» ([Fylkesplan - Østfold mot 2050](#)).

De nye regionale planene som foreslås for Østfold er:

- Økt livskvalitet, deltakelse og likeverd
- Kompetanse og verdiskaping
- Areal og mobilitet

Lokale føringer

Fredrikstad kommune utarbeider og oppdaterer kunnskapsgrunnlaget for kommunens planlegging. Oppdatert kunnskapsgrunnlag ligger her:

- [Fredrikstad kommune - Kunnskapsgrunnlag for planlegging i Fredrikstad](#)

I tillegg til kunnskapsgrunnlaget vises det også til kommunens folkehelseoversikt og levekårskartlegginger, samt kommunens egen oversikt over boliger.

- [Folkehelseoversikten 2022](#)
- [Levekårskartlegging - Fredrikstad kommune](#)

Kommunedelplan for folkehelse og levekår

Folkehelsearbeidet i Fredrikstad er et overordnet og felles ansvar. Vi skal påvirke folkehelse og levekår i tråd med vedtatte planer, gjennom tjenester, tiltak og langsiktig samfunnsplanlegging. Dette speiles i planen gjennom fire innsatsområder, som forplikter på tvers av kommuneområdene. De fire innsatsområdene er:

- oppvekst – de ti første årene
- bolig og arbeid
- nærmiljø
- likeverdig tilgang til tjenester, helsefremming og forebygging

Målet for kommunens folkehelsearbeid er å redusere sosial ulikhet i helse, og øke livskvaliteten til alle innbyggere. Fredrikstad skal være et helsefremmende samfunn, der folk og lokalsamfunn i større grad kan påvirke egen helse og levekår, og skape rammene for et godt liv. Vi skal styrke positive ressurser for folks helse, og redusere hindringer og negative forhold.

[kommunedelplan-for-folkehelse-og-levekar-20232030.pdf](#)

Kommunedelplan bolig / boligpolitisk plan

Boligpolitikken er i sentrum av velferdsutviklingen og er et av de viktigste virkemidlene for å minske de sosiale skillelinjene i samfunnet. Boligpolitikken er en integrert del av arbeidet mot fattigdom, og det å bo trygt og godt øker innbyggernes velferd og mulighet til å mestre egne liv. Planen skal:

- Sikre en boligutvikling som bidrar til sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft
- Sikre en boligutvikling som bidrar til at Fredrikstad blir et attraktivt sted å bo
- Bidra til at alle skal bo trygt og godt
- Flere skal eie egen bolig
- Færre skal være bostedsløse
- Bidra til vesentlig bedre dekning av studentboliger i byen
- Bidra til en enklere vei inn i boligmarkedet
- Bidra til at eldre kan bli boende lenger i egen, egnet bolig
- Bidra til at kommunen er en mer attraktiv og profesjonell samarbeidspartner

Boligplan for Fredrikstad kommune

Arbeidet med boligplanen er i slutfasen og forventes å bli ferdigbehandlet innen utgangen av 2025 og er derfor tatt med her. Planen skal erstatte tidligere Boligsosial handlingsplan 2014-2017 og Kommunedelplan for bolig / boligpolitisk plan. Fram til vedtak av ny plan, er det vedtatte planer som gjelder. Temaplan for bolig har et utfyllende kunnskapsgrunnlag bestående av rammebetingelser og utfordringsbilde samt en mer inngående beskrivelse av det boligsosiale arbeidet i Fredrikstad. Til sist kommer en handlingsdel, som beskriver innsatsområder, strategier og oppdrag. Prioriteringene i boligplanen bygger for øvrig på føringene fra kommuneplanen og de ulike vedtatte kommunedelplanene og temaplanene.

Kommunedelplan for naturmangfold i Fredrikstad kommune

Kommunedelplanen er en strategisk plan som legger føringer for hvordan naturverdiene i Fredrikstad skal forvaltes og utvikles. Kommunen står overfor betydelige utfordringer og har et stort ansvar for å ta vare på det omkringliggende naturmiljøet. For å sikre en bærekraftig forvaltning over tid, er det avgjørende at både myndigheter og brukere har god kjennskap til hvilke naturressurser som finnes, og hvordan disse best kan ivaretas.

Planen fastsetter følgende overordnede mål:

- Styrke kunnskapen om og hensynet til naturmangfoldet i kommunen.
- Gjennomføre en arealplanlegging og en arealbruk som ivaretar naturområder og sammenhengen mellom dem.
- Sikre viltets mangfold og minimalisere konflikt mellom vilt og samfunn.
- Bekjempe og hindre spredning av uønskede fremmede arter.
- Ivareta livskraftige bestander av alle naturlige forekommende arter i Fredrikstad.

Kommunedelplan for klima – 2019-2030

Gjennom kommunedelplanen er følgende målsettinger vedtatt for Fredrikstadsamfunnet:

- 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.

Klimaplanen inneholder egne delmål og strategier innen mobilitet, bygg og ressursbruk.

Gjennom klimaplanen inviteres alle innbyggere og samfunnsaktører med i arbeidet vi sammen må gjøre for å lykkes i å begrense omfanget av klimaendringene - og skape et samfunn med minimale utslipp av klimagasser.

Fredrikstad kommune - Kommunedelplan for klima 2019–2030

Politiske føringer

Fra saksframlegget til sluttbehandling av kommuneplanens arealdel 2023-2035:

«Det er presisert i de foreslåtte bestemmelsene at handel utenfor byområdet skal dekke et lokalt behov, og at dagligvareforretninger skal være sentralt plassert i det enkelte lokalmiljø. Framtidige handelsetableringer bør bygge opp under ønsket utvikling av senterstruktur. Dette er særlig utfordrende i områder utenfor det definerte byområdet.

Kommunens senterstruktur er i dagens arealstrategi, og oppfølging av fylkesplan for Østfold, definert med et byområde, tettsted, og lokalsenter utenfor tettstedet. Det er behov for å se på en mer finmasket senterstruktur i tettstedet, for å sikre at framtidige etableringer bidrar til å trekke de ulike «bydelssentrene» i samme retning. Et slikt arbeid krever et godt kunnskapsgrunnlag og bred medvirkning. Kommunedirektøren anbefaler at dette arbeidet startes opp som del av arbeid med ny arealstrategi, ved neste rullering av kommuneplanens samfunnsdel (...)»

Sentrale problemstillinger i planarbeidet

Oppdatert kunnskapsgrunnlag viser store utfordringer for Fredrikstadsamfunnet på alle bærekraftsområdene: Sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.

Sosial bærekraft

Folkehelseutfordringene er preget av store forskjeller i helse og livskvalitet. I Norge taper vi 170 000 leveår hvert år, på grunn av sosial ulikhet i helse. De vanligste sykdommene, som

blant annet kreft og lunge-, hjerte- og karsykdommer, rammer i større grad innbyggere med lavere utdanning og inntekt.

Unge som har foreldre med lavere utdanning og inntekt, har statistisk sett større sannsynlighet for å ta mindre utdanning og få lavere inntekt. Forskjellene viser seg også i helseatferd, hvor de som har lang utdanning og god økonomi, lever lenger og har færre helseutfordringer.

Fredrikstad har nesten 25 prosent av personer i alderen 30–39 år grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og forskjellen mellom levekårssonene er stor, varierende fra 12 til over 40 prosent med lav utdanning. I Norge handler fattigdom eller lavinntekt i stor grad om manglende muligheter til å delta i samfunnet på lik linje med andre. Det å ha en inntekt og levestandard som ligger betydelig lavere enn den generelle levestandarden i samfunnet, reduserer mulighetene for sosial deltakelse og et fullverdig liv.

Nasjonale tall viser at det de siste årene har vært en økning i selvrapporterte psykiske lidelser og at psykiske lidelser er tre-fire ganger mer utbredt blant barn av foreldre med lav inntekt. Disse forskjellene finner vi igjen når barna blir voksne.

Levekårskartleggingen viser at det er en geografisk opphopning av ressurser, belastninger og store levekårskjeller i Fredrikstad. I Fredrikstad kommune er det ikke et øst/vest-skille mellom bydeler, og bildet kan mer beskrives som en mosaikk. Det vil si at levekårssoner som ligger tett inntil hverandre, kan være svært ulike med tanke på utdanningsnivå, sysselsettingsgrad, barnefattigdom og boforhold

Å prioritere tidlige leveår er avgjørende for å påvirke folkehelse, levekår og økonomisk bærekraft i Fredrikstad.

Økonomisk bærekraft

Økonomiske utfordringer knyttet til budsjettstyring og redusert handlingsrom forsterkes av økende sosiale forskjeller, barnefattigdom og utenforskap – spesielt blant unge med funksjonsnedsettelse og lav utdanning. Disse forholdene påvirker folkehelsen negativt og bidrar til økt polarisering i samfunnet.

Overføringene som kommunen mottar gjennom inntektssystemet, tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til kommunens utfordringer, særlig innen levekår. Det gir kommunen utfordringer med å prioritere tidlig innsats, forebyggende arbeid, kultur, idrett og fritidsaktiviteter.

Det er også en utfordring at andelen av Fredrikstads befolkning som er sysselsatt ikke øker i takt med befolkningsveksten. Dette rammer både økonomisk og sosial bærekraft i kommunen.

Den demografiske utviklingen, med en økende andel eldre innbyggere, vil legge press på velferdstjenester og økonomisk bærekraft. Det vil trolig bli et større press på kommunale tjenester, og større behov for forventningsavklaringer.

Samtidig er flere områder i kommunen under utvikling, noe som på sikt også vil kunne endre behovene for ulike tjenestebygg. Ny samfunnsdel med arealstrategi vil søke å møte disse utfordringene. Avveininger mellom ulike behov bør synliggjøres, for eksempel evt. behov for større skoler, versus behov for videreutvikling av lokalmiljø og strukturer for mye trafikanter.

Miljømessig bærekraft

Kommunen skal ivareta klima- og naturhensyn i en krevende global kontekst.

Klimagassutslippene som oppstår innenfor Fredrikstads geografiske grenser er redusert med 22,5 prosent fra 2016 til 2023. Det er fortsatt langt igjen fram mot målet om å redusere utslippene med 60 prosent innen 2030.

I tråd med FN klimapanelers spesialrapport om 1,5 graders global oppvarming, skal Fredrikstad bidra til at Østfoldregionen oppnår netto null klimagassutslipp innen 2050. For å få dette til, må vi både redusere utslippene betydelig og øke CO₂-opptaket. En stor del av dette handler om å fase ut fossil energi som må erstattes med grønne løsninger. Dessuten må naturens karbonlager ivaretas, og karbon må fanges fra industrianlegg, avfallsavbrenning, eller fra luften.

Økt press på arealer gir utfordringer med tanke på jordvern, naturmangfold og karbonbinding. Når naturområder bygges ned eller forringes, mister arter sine leveområder. Hele 9 av 10 truede arter på rødlista er rammet av slike inngrep. Det blir stadig viktigere at kommunen tar en aktiv og tydelig rolle på dette området, og klarer å mobilisere våre partnere i samfunnet til felles innsats.

Fredrikstad har et særlig ansvar for å ta vare på naturtyper i kystsonen. Antall truede arter påvirkes negativt av ulike faktorer. Arealbruksendringer er den klart viktigste påvirkningsfaktoren. I vår region gjelder dette særlig våtområder. Av totalt 78 myrer er det kun 6 som er intakte, 5 har redusert areal og resten er helt borte.

Intakte økosystemer er avgjørende for livsviktige tjenester som karbonlagring i myr, pollinering fra bier og luftfiltrering fra skog.

Temaer til drøfting

Ny samfunnsdel med arealstrategi skal møte de omtalte utfordringene. Det vil kunne være målkonflikter mellom de ulike bærekraftselementene. Disse må drøftes i planarbeidet

Følgende hovedtemaer vil drøftes i arbeidet med ny plan:

- **Folkehelse, sosial ulikhet og utenforskap**
- **Demografi**
- **Økonomi**
- **Klima og miljø**
- **Arealbruk og mobilitet**

I løpet av planprosessen vil arbeidet med kunnskapsgrunnlag og medvirkning trolig gi nye aktuelle tema til endelig plan. Det er derfor rom for justeringer underveis i planarbeidet.

Under hvert hovedtema vil flere momenter drøftes, basert på de underliggende årsakene. Eksemplene er ment som illustrasjoner for temadiskusjoner som vil komme i planarbeidet. De er ikke uttømmende.

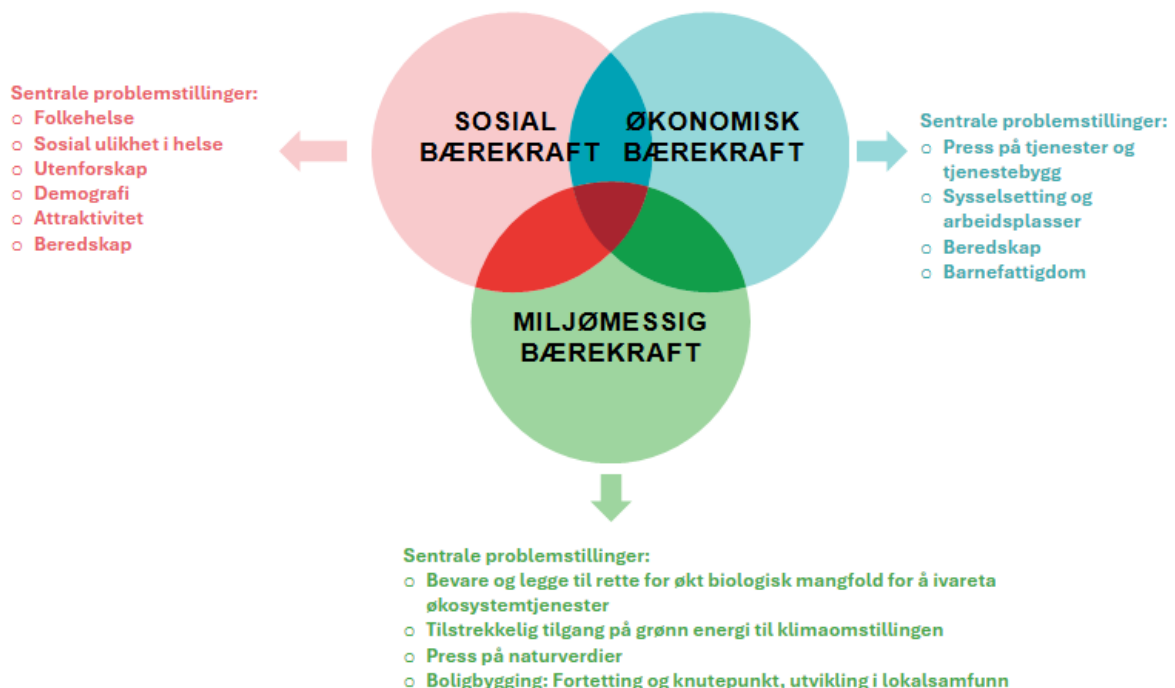
Folkehelse, sosial ulikhet og utenforskap	
<i>Underliggende årsaker</i>	<i>Eksempler til drøfting</i>
Samfunnsstrukturer, lavt utdanningsnivå i befolkningen, økende sosial ulikhet, mm	Tidlig innsats, de ti første leveårene er viktig for å sikre gjennomføring av VGO og komme i arbeid. = hovedmål for sosial bærekraft Inkludering Ung utenforskap Skoleløpet: Hvordan kan flere gjennomføre skolegang, til og med videregående nivå? Arbeid og restarbeidsevne Barnefattigdom Geografiske levekårsforskjeller
Demografi	
<i>Underliggende årsaker</i>	<i>Eksempler til drøfting</i>
Befolkningens sammensetning og samfunnsutviklingen (med høyere levealder, store generasjoner som nå blir eldre og lav fruktbarhet) Verdenssituasjonen, med krig Samfunnets økte sårbarhet for ulike former for angrep og sabotasje	Hvordan kan kommunen bli mer attraktiv for tilflytting av barnefamilier Hvordan styrke den eldre befolkningens evne til å klare seg selv lengre Samfunnsberedskap og forsyning i en urolig, og mer sårbar verden

Økonomi	
<i>Underliggende årsaker</i>	<i>Eksempler til drøfting</i>
Samfunnsstrukturer, lavt utdanningsnivå i befolkningen, m.m Kommunens økonomi og “pukkelkostnader”: Kostnaden av å prioritere forebygging vil lønne på lang sikt, men gi en merkostnad (“pukkelkostnad”) på kort sikt. Kommunens inntekter er ikke tilstrekkelige for de økte behovene. Kommunen kompenseres ikke godt nok for dette i inntektssystemet for kommuner. Befolkningens sysselsettingsandel er lav – i forhold til resten av landet. Dette gjelder særlig for utsatte grupper. Det er observert en økning av alvorlige diagnoser, spesielt i skolealder, som utfordrer kommunens tjenester	Bærekraft: Økende behov for tjenester kombinert med svak kommuneøkonomi Økt press på kommunale tjenester, både som følge av demografiske endringer, og endringer som følge av flere med rettighetsbaserte krav. Behov for tjenestebygg i utviklingsområder, og ellers Hvordan kan vi best jobbe for å bevare og øke sysselsetting og arbeidsplasser i Fredrikstad? Hvordan videreutvikle framtidens arbeidsplasser og utdanne innbyggerne for dem?

Klima og miljø	
<i>Underliggende årsaker</i>	<i>Eksempler til drøfting</i>
Menneskeskapte klimaendringer Naturmangfoldet er under sterkt press. Den største trusselen er endringer i arealbruk. Intakte økosystemer er avgjørende for livsviktige tjenester som karbonlagring i myr, pollinering fra bier og luftfiltrering fra skog. Når naturen svekkes, svekkes også disse økosystemenes funksjoner. Fragmentert ansvar for felles naturverdier («Allmenningens tragedie»).	Hvordan kan vi best bevare og legge til rette for økt biologisk mangfold for å ivareta økosystemtjenester? Hvordan kan vi få tilstrekkelig tilgang på grønn energi til klimaomstillingen? Press på naturverdier: Hva betyr det i Fredrikstad, og hvilke dilemmaer står vi overfor? Hvordan sikre en helhetlig, bærekraftig forvaltning av naturverdiene i hele kommunen?

Arealbruk og mobilitet	
<i>Underliggende årsaker</i>	<i>Eksempler til drøfting</i>
Velstandsvekst med bilbasert arealplanlegging, byspredning og høy andel eneboliger.	Boligbygging: Fortetting med kvalitet Næringsutvikling: Rett virksomhet på rett sted (ABC-prinsippet)
Lav bevissthet knyttet til arealressurser som knapphetsgode.	Kommunens senterstruktur og levende i lokalsamfunn
Utbygging som krever arealbruk og mer energi	Utbygging, transformasjon, vern og arealkonflikter

Figuren illustrerer koblinger mellom temaene og de tre bærekraftselementene.



Ny visjon

Kommunens visjon viser hvor vi ønsker å være, når målene er nådd. Visjonen skal gi retning, noe å strekke oss etter, og inspirasjon til å jobbe for de langsiktige målene. Arbeidet med ny kommuneplan skal komme fram til en ny visjon fram mot 2038.

Fredrikstad kommunes visjon er i dag «Den lille verdensbyen». Den er koblet til bærekraftselementene på et overordnet nivå– illustrert slik:

Sosial bærekraft: Å leve i Fredrikstad

Økonomisk bærekraft: Å skape i Fredrikstad

Miljømessig bærekraft; Å møte framtiden i Fredrikstad

Planprosess

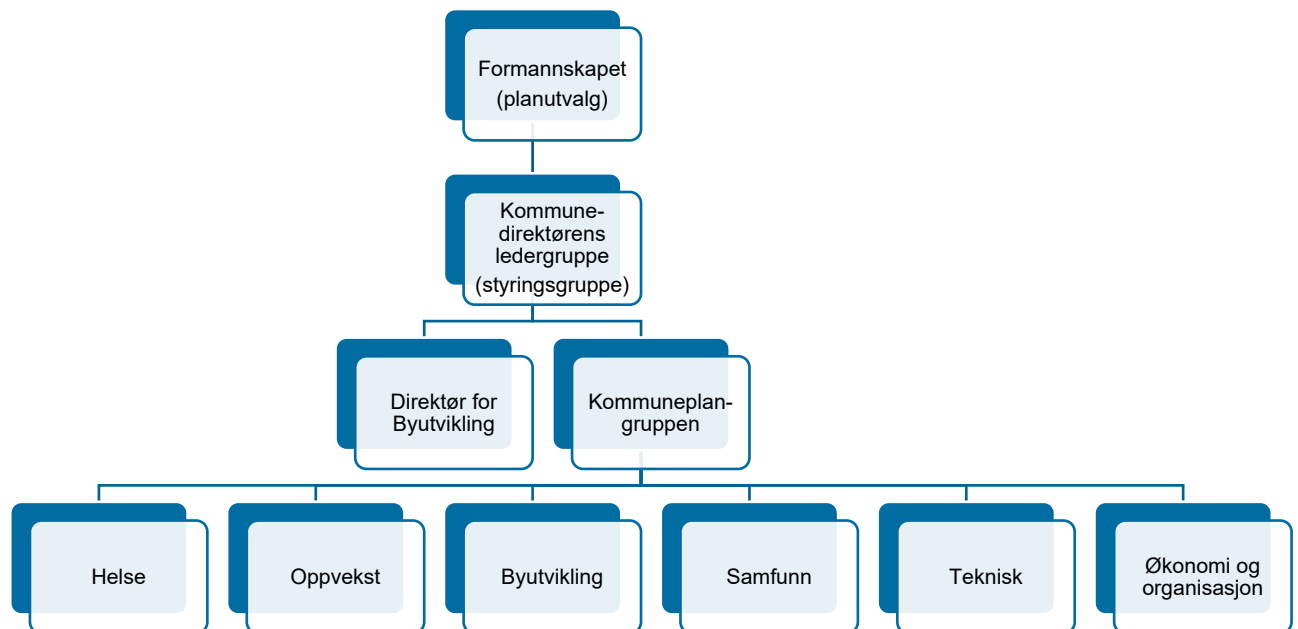
Organisering

Her beskrives arbeidet innad i kommunen. Involvering og medvirkning i planarbeidet kommer i kap.4.

Arbeidet med rullering av kommuneplanens samfunnsdel og arealstrategi organiseres som et tverrfaglig samarbeid, i linjeorganisasjonen.

Formannskapet er planutvalg for kommuneplanen. Kommunedirektørens ledergruppe er styringsgruppe.

Kommuneplangruppen er en administrativ arbeidsgruppe der alle kommuneområder deltar. Gruppen ledes fra Virksomhet kommuneplanlegging. Arbeidsgruppen rapporterer til direktør for Byutvikling, og til styringsgruppen.



Framdrift

Planarbeidet vil starte med at kommunedirektørens forslag til planprogram legges ut på offentlig høring. Med dette varsles det planoppstart.

Planarbeidet har følgende faser:

- 1. Planprogram og kunnskapsgrunnlag:** Oppstart og arbeid med planprogram. Bystyret legger forslag til planprogram ut på offentlig høring/ettersyn. Administrasjonen innarbeider innspill, og kommunedirektør fremmer nytt forslag for Bystyret. Vedtatt planprogram legges til grunn for planarbeidet.

Det administrative arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for selve planarbeidet fortsetter. Herunder også kunnskapsgrunnlag for ny arealstrategi.

2. **Medvirkningsprosesser:** Kommunen får innspill til ny samfunnsplan og arealstrategi. Innspill drøftes med styringsgruppe og kommuneplanutvalg (kommunedirektørens ledergruppe og Formannskapet).
3. **Utarbeidelse av ny kommuneplan:** Vedtatt planprogram legges til grunn for planarbeidet. Kunnskapsgrunnlaget og innspill fra medvirkningsprosesser tas inn. I planforslaget. Bystyret legger forslag til ny kommuneplan, samfunnsdelen med arealstrategi, ut på offentlig høring/ettersyn. Administrasjonen innarbeider innspill, og kommunedirektør fremmer nytt forslag for Bystyret.

	Pro-sess	Med-virkning	Politisk behand-ling	Kvartal / år
Utarbeidelse av forslag til planprogram	X	X		2-3/25
Varsel om planoppstart: Planprogram legges ut på høring		X	X	3/25
Høring og offentlig ettersyn av planprogram		X	X	3-4/25
Regionalt samråd		X	X	3-4/25
Medvirkning i arbeid med planprogram		X		2-3/25
Vurdere innspill og bearbeide planprogram	X		X	4/25
Politisk fastsetting av planprogram			X	4/25
Utarbeidelse av planforslag	X	X		1-4/26
Medvirkning i planarbeidet	X	X		1-2/26
Regionalt samråd	X	X		1/26-4/26
Politisk vedtak om høring og offentlig ettersyn av forslag til ny plan			X	3/26
Høring og offentlig ettersyn av planforslaget		X		3-4/26
Vurdere innspill og bearbeide planforslag	X			3-4/26
Planen vedtas av bystyret			X	4/26

Medvirkning

Samfunnsplanen er Fredrikstadsamfunnets viktigste plan. Medvirkning sikrer eierskap til planen, og en bedre plan for alle.

Det må være en balanse mellom en god medvirkning og kommunens ressurser til rådighet. Vi må finne riktig ambisjonsnivå Fredrikstad kommune skal ha for medvirkning i kommuneplanprosessen.

Metode:

Medvirkningen bør være kunnskapsbasert i størst mulig grad. Vi skal være tydelige på forhånd om hva vi inviterer til medvirkning på, og på hva deltakerne kan forvente.

Vi vil spisse medvirkning mot ulike fokusgrupper for medvirkning for forskjellige temaer, og i størst mulig grad bruke - og eventuelt videreutvikle - eksisterende kanaler.

Vi vil samarbeide på tvers og med frivilligheten. Ungdom, samt grupper som står utenfor samfunnet og opplever utenforskap, er særlig viktige grupper i medvirkningen

Oppsummert vil vi bruke følgende kanaler for medvirkning:

- Kommunens egne plattformer/kanaler (videreutvikling, og strategisk bruk)
 - Digitale plattformer
 - Servicetorget
 - Samarbeidsplattformer med næringslivet
 - Samarbeidsplattformer med høyskolen i Østfold
 - Opprette en postkasse (fysisk og digital) for innspill
- Eksisterende råd og utvalg:
 - Politiske utvalg
 - Råd for mangfold og inkludering
 - Eldrerådet
 - Ungdomsrådet
 - Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
- Lokalsamfunnsutvalgene
- Frivilligsentralene
- Ideelle organisasjoner som kan representere de som er i utenforskap.
- Fokusgrupper for spissede problemstillinger
 - Vi vil rette konkrete, spissede spørsmål til utvalgte fokusgrupper (for eksempel 10. klassetrinn)
- Regionalt planforum
 - Østfold fylkeskommune arrangerer regionalt planforum hver annen uke. Vi vil be om at relevante aktører og nabokommuner inviteres inn til drøftinger.

Vi vil bruke allerede eksisterende arenaer for medvirkning (for eksempel tilknytning til aktiviteter innen områderettet arbeid, kultur og idrett). Det er også ønskelig å teste ut flere metoder for medvirkning, dersom det kan avsettes ressurser. Eksempler:

- Bruke spillteknologi
- Spørreundersøkelse
- Tilstedeværelse gjennom for eksempel «pop-up»-kontor, i gågata eller der folk samles.

Utredningsbehov i planprosessen

Fredrikstad kommune har mye god kompetanse å spille på i planarbeidet. I størst mulig grad benyttes eksisterende kunnskap og utredninger.

Behov for midler til konsulentttjenester for utredning av kommunens senterstruktur. Dette vil kreve ressurser i budsjettet for 2026

Kunnskapsgrunnlag for utarbeidelse av planen

Fredrikstad kommunes kunnskapsgrunnlag for planlegging vil oppdateres høsten 25, og våren 26, med ny statistikk og kunnskap som er viktig for planarbeidet.

Ny Folkehelseoversikt utarbeides i løpet av 2026.

Ordliste

Arealstrategi: En arealstrategi er et styringsverktøy som viser hvordan kommunen ønsker å bruke sine arealer for å nå mål i samfunnsdelen.

Bærekraft: Bærekraft handler om å dekke dagens behov uten å ødelegge for fremtidige generasjoner, slik at de også kan dekke sine behov. Det er en helhetlig tilnærming som omfatter miljømessige, økonomiske og sosiale aspekter.

- **Miljømessig bærekraft**

Å beskytte og bevare naturressurser, redusere forurensning, bevare biologisk mangfold og forvalte naturressurser på en ansvarlig måte.

Miljømessig bærekraft handler om å ivareta naturen og jordas økosystemer for å sikre at nåværende og fremtidige generasjoner kan dekke sine behov. Dette innebærer å redusere utslipp, bevare biologisk mangfold, og bruke naturressurser på en ansvarlig måte.

- **Økonomisk bærekraft**

Å skape verdier og økonomisk vekst på en måte som er bærekraftig på lang sikt, uten å skade miljøet eller samfunnet/sosiale forhold.

- **Sosial bærekraft**

Handler om å sikre at alle mennesker får et godt og likeverdig grunnlag for et anstendig liv. Det innebærer sosial rettferdighet i tilgangen til viktige lokale fasiliteter, som blant annet butikker, friluftsområder, helsesentre og skoler. Det handler om tilgjengelighet og mulighet til arbeid, og det handler om å være del av et levende nærmiljø og det å ha en trygg boligsituasjon. Dette innbefatter de fysiske rammene, som vedlikehold og kvalitet, og også det sosiale, som opplevelsen av tilhørighet, trygghet og sosial deltakelse. (Vurder å bruke denne teksten fra kommunedelplan folkehelse og levekår)

Kommuneplan: Kommuneplanen er en langtidsplan og et handlingsprogram for kommunens arealer og utviklingen i kommunen. I henhold til [plan- og bygningsloven](#) skal alle kommuner drive en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel:

- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.
- Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.

Økonomiplan (også kalt handlingsplan og budsjett) er kommuneplanens handlingsdel.

Mål: Et mål er en beskrivelse av en ønsket framtidig tilstand. Målet formuleres i presens (nåtid).

Planprogram: Beskriver rammer for arbeidet med en ny plan. Det er et krav i henhold til plan- og bygningsloven § 4-1 når det skal utarbeides planer med vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I henhold til loven skal et planprogram vise

- Formål med planarbeidet
- Planens avgrensning og hovedtemaer

- Utredningsbehov
- Opplegg for medvirkning
- Framdriftsplan

Det er en "plan for planen", som sikrer en strukturert og transparent planprosess.

Planstrategi: Et lovpålagt dokument som alle kommuner (og fylkeskommuner) i Norge skal utarbeide minst én gang i hver valgperiode, i henhold til plan- og bygningsloven § 10-1. Den skal vedtas senest ett år etter hvert kommunevalg. Planstrategien skal gjøre rede for kommunens planbehov for den kommende politiske perioden, basert på utfordringene kommunen står overfor. Planstrategien skal ta stilling til om kommuneplanen (hele eller deler) skal rulleres.

Rullering: Oppdatere eller revidere en plan eller strategi i forhold til endrede forhold eller ny kunnskap. Det innebærer å se over eksisterende planer og gjøre justeringer, innenfor overordnede rammer

Sosial ulikhet i helse: Med sosial ulikhet i helse menes det at ulikhet i faktorer som utdanning, yrke og inntekt, gir systematiske forskjeller i helse, levekår, levevaner og forventet levealder. Sosial ulikhet i helse handler ikke bare om forskjellen mellom de som har det best og de som har det dårligst, men kan beskrives som en "gradient" påvirket av blant annet utdanningslengde og inntektsnivå.

Strategi: En strategi beskriver veien til målet – hvilke veivalg eller endringer må prioriteres for å nå målet.

Utenforskap: Utenforskap er et uttrykk som i dagligtale brukes om manglende sosial tilknytning til samfunnet rundt. Uttrykket beskriver en situasjon der enkeltmennesker eller grupper av mennesker står utenfor samfunnet, for eksempel at de ikke deltar i arbeidsliv eller tar utdanning, eller at de mangler språklig eller kulturell tilknytning til samfunnet ellers.



Tittel på dokumentet

—

Utgitt av Fredrikstad kommune

Foto:

