



INDRE ØSTFOLD
KOMMUNE
- på kornet

Planstrategi for Indre Østfold kommune 2020-2023 Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032

Oppstartsdokument

Vedtatt 20. mai 2020



Innhold

1	Innledning - samfunnsdelen som politisk styringsverktøy	3
	1.1 Samfunnsdelen.....	3
	1.2 Planstrategi	3
	1.3 Planprogram	3
2	Indre Østfold kommune i dag	5
	2.1 Visjonen som veiviser	5
	2.2 Vedtatte ambisjoner for Indre Østfold kommune i Fellesnemnda	5
	2.3 Våre muligheter og utfordringer	6
	2.4 Hvem planlegger kommunen sammen med?	12
3	Planstrategi	15
	3.1 Hvordan skal kommunen planlegge?	15
	3.2 Aktuelle plantemaer	17
4	Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel	19
5	Vedlegg.....	23

Foto side 4: Askim kommune

Foto forside, side 14 og 19: Christian Berset

Foto side 23: Fotoprosjekt Havnås skole/Trøgstad kommune, Carl Patrick Høglund

1 Innledning - samfunnsdelen som politisk styringsverktøy

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler er forankret både i kommuneloven og plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven (pbl) legger til grunn at kommuneplanens samfunnsdel skal være kommunens overordnede styringsverktøy. Den nye kommuneloven bestemmer at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer følges opp. Økonomiplanen skal med andre ord gjenspeile satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel.

1.1 Samfunnsdelen

Samfunnsdelen skal være et uttrykk for det representative demokratiets prioriteringer. Skal samfunnsdelen fungere godt som et politisk styringsverktøy, må kommunestyrets innsatsområder kunne legges til grunn for økonomiplanarbeidet tidlig i valgperioden. Selv om perspektivene i samfunnsdelen er langsiktige, må innsatsområdene være tydelig innrettet for gjennomføring i den gjeldende kommunestyreperioden. Skal samfunnsdelen videreføres fra den ene kommunestyreperioden til den neste, anbefales det at nytt kommunestyre likevel vedtar denne på nytt. Slik blir det tydelig at det er innsatsområder og mål i samfunnsdelen som skal legges til grunn for politiske prioriteringer i ny kommunestyreperiode. I denne behandlingen skal det legges til rette for en reell politisk diskusjon om samfunnsdelens innsatsområder, og hvorvidt disse fortsatt skal gjelde.

1.2 Planstrategi

Kommunal planstrategi er et verktøy for kommunestyret for å drøfte og prioritere planoppgaver på overordnet nivå i kommunestyreperioden, jf. pbl § 10-1. I planstrategien drøftes utviklingstrekk og kommunens planbehov som følge av disse. Planleggingen skal være behovsstyrt og tilpasset kommunens situasjon og utfordringer. Planleggingen skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Kommunen skal ta hensyn til nasjonale og regionale føringer i arbeidet og innhente synspunkter fra nabokommuner, statlige og regionale organer.

Planstrategien skal vedtas av kommunestyret senest ett år etter at det nye kommunestyret er konstituert. Ved behandlingen av planstrategien skal kommunestyret alltid ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres.

1.3 Planprogram

Planprogram er et verktøy som skal sikre en god og ryddig planprosess for alle berørte parter. Planprogrammet skal gi forutsigbarhet i planarbeidet, både for utredninger, medvirkning og framdrift. For kommuneplanen skal det utarbeides planprogram etter reglene i pbl. § 4-1.



2 Indre Østfold kommune i dag

2.1 Visjonen som veiviser

Indre Østfold kommunes (IØK) visjon er: **På kornet!**

Som visjon uttrykker «På kornet» ambisjonen om presisjon og leveranseevne, om å ta riktige beslutninger og utføre de riktige handlingene til rett tid. Å gjøre de riktige tingene til rett tid, er effektiv og god ressursforvaltning, men først og fremst skaper det forutsigbarhet og trygghet for at behov og oppgaver blir godt ivaretatt.

«På kornet» signaliserer også åpenhet og tydelighet, en forutsetning for engasjement og inkludering.

Ordet «kornet» gir i seg selv assosiasjoner til fornybar vekst og utvikling. Kornet representerer nytt liv og et mangfold av muligheter, et potensial som fordrer en langsiktig, bærekraftig utvikling for å sikre gode vekstvilkår. Kornet knytter seg til det vedtatte kommunevåpenet, og kornakset gir også assosiasjoner til en kommune i vekst.

«Kornakset som symbol viser at Indre Østfold kommune blir Norges største jordbrukskommune, og er et kjent element i Indre Østfolds landskap».

2.2 Vedtatte ambisjoner for Indre Østfold kommune i Fellesnemnda

Fellesnemnda for Indre Østfold kommune vedtok 30.01.18 «Prosjektplan for bygging av ny kommune 2018-2020». Der var ambisjoner for kommunen definert som følger:

Den nye kommunen skal være:

1. En raus og slagkraftig kommune med byer, tettsteder og landområder i vekst, med fokus på omdømmebygging og nærdemokrati – og der innbyggere kjenner hele kommunen og trives
2. En attraktiv kommune som får en markert vekst i antall nye private og offentlige (statlige) arbeidsplasser – og med god tilgang til næringsarealer med nærliggende boligområder
3. Landets fremste kommune på digital kommunikasjon mellom innbyggere og kommune
4. En kommune med solid økonomi
5. En kommune med som tiltrekker den beste arbeidskraften, og gjennom det har høy kompetanse og faglig nivå på tjenester til innbyggere og næringsliv
6. En kommune uten eiendomsskatt på boliger, hytter og næring. Det opprettes et eget nærings- og kulturfond som finansieres fra eiendomsskatt på verker og bruk
7. En kommune som løser de fleste kommunale oppgaver i egen regi i stedet for flere av dagens interkommunale selskaper
8. En kommune som får gjennomslag i større regionale og statlige satsinger
9. En ny kommune med felles kommune- og arealplan med vekt på jordvern
10. En «grønn» kommune som arbeider for å være klimanøytral, og som tar i bruk de beste tilgjengelige løsninger innen miljø, klima, energi, med FNs bærekraftsmål som et viktig grunnlag.

11. Den nye kommunen skal arbeide for en helhetlig samfunnsutvikling som fremmer folkehelse «i alt vi gjør».

2.3 Våre muligheter og utfordringer

Globale trender

Verden er i stadig endring. I nyere tid er det spesielt noen grunnleggende trender som påvirker utviklingen – såkalte globale megatrender. Megatrendene er knyttet til:

- Klimaendring
- Demografisk endring
- Urbanisering/globalisering
- Digitalisering

Trendene påvirker både samfunnsliv, arbeidsliv og naturen over lang tid og i stort omfang. Forskjellig og akselererende endringstakt kan føre til mer dramatiske endringer. Dette er premisser som påvirker langsiktig planlegging. Den globale gjennomsnittstemperaturen øker, dramatiske naturkatastrofer rammer verden og påvirker grunnleggende tilgang til ressurser. Demografien i store deler av verden påvirkes av synkende fødselsrater, økende migrasjon, økt levealder og endrede helseutfordringer. Flere flytter til byene, samtidig som økonomi, kultur og samfunn i økende grad utvikler seg på tvers av landegrenser, - uavhengig av fysisk avstand.



Digitalisering er den mest omfattende teknologiske trenden i vår tid og preger de fleste samfunnsområder. Digitalisering forandrer vår måte å kommunisere på, være familie, organisere livene våre og drive forretning på. Kommunikasjon er mindre stedsavhengig og tilgangen til informasjon er nærmest ubegrenset. Arbeidsstyrken har nye krav og forventninger til arbeidsinnhold og arbeidssted. Konkurransen om både arbeidsplasser og arbeidskraft øker parallelt med at robotisering erstatter og skaper arbeidsplasser. KS' stordataanalyse (2018) viser i tillegg et mer polarisert samfunn, økende eliteforakt, svakere stater og sterkere konfliktnivå som en tydelig trend.

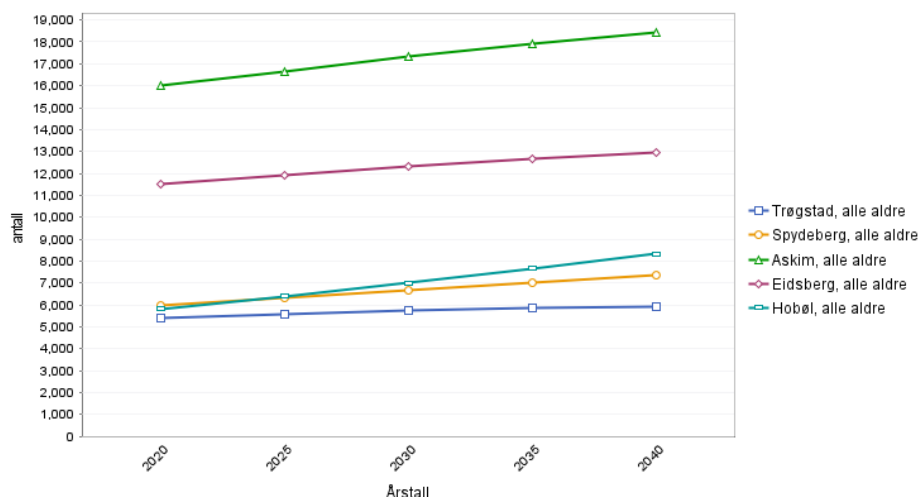
Lokalt utfordringsbilde

En samlet vurdering av utfordringsbildet skal ligge til grunn for den kommunale planstrategien, kommuneplanen og handlings- og økonomiplanen. I forkant av arbeidet med kommunal planstrategi, skal det foreligge en oppdatert folkehelseoversikt (Grunnlagsdokument 2018 – Helsetilstand og påvirkningsfaktorer) slik Folkehelseloven §§5 og 6 stiller krav om. I grunnlagsdokumentet 2018 finnes data om befolkningssammensetning, oppvekst- og levekårsforhold, fysisk, biologisk, kjemisk og sosialt miljø, skader og ulykker, helserelatert adferd og helsetilstand. «Slik har vi det!» er en bearbeidet kortversjon av Grunnlagsdokumentet 2018. Der er statistikk og påvirkningsfaktorer er satt inn i et livsløpsperspektiv.

Indre Østfold kommune må velge styrings- og samskapingsformer som øker sannsynligheten for å kunne håndtere komplekse samfunnsutfordringer. Samfunnsfloker er en samlebetegnelse for komplekse sosiale, helsemessige og miljømessige utfordringer som er sammensatte, foranderlige i sin natur, og tett sammenvevd med andre problemer. Samfunnsfloker kjennetegnes ved at de ikke kan løses med enkeltstående innsats på ett samfunnsområde eller fagfelt.

Befolkning og befolkningsendringer

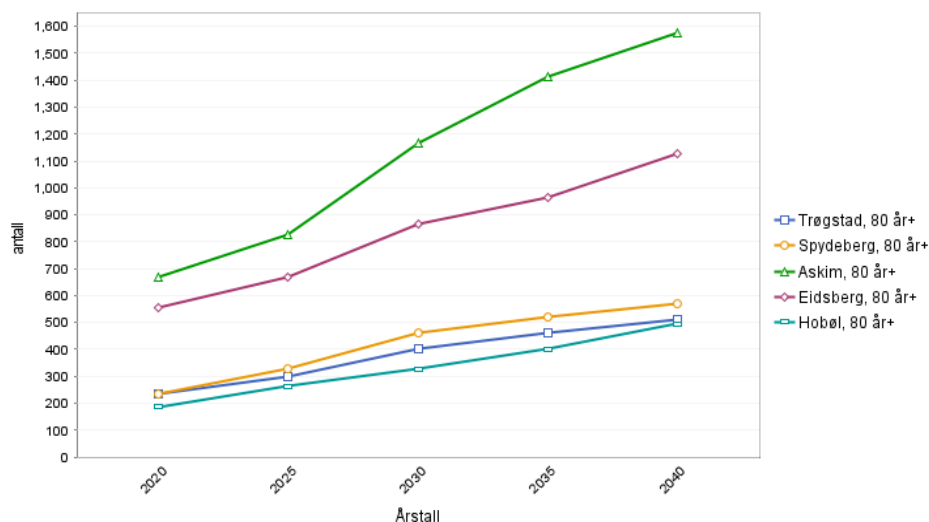
De ulike delene av ny kommune har relativt ulik profil i befolkningssammensetningen når det gjelder aldersfordeling, befolknings-vekst, innvanderandel og tilflytting. Befolkningsveksten fordeler seg ganske ulikt fra område til område. Veksten skyldes i hovedsak tilflytting og innvandring. Antall fødsler er synkende. De siste årene er det Spydeberg og Hobøl som har hatt den prosentvis største befolkningsveksten. Innvanderandelen har økt i alle kommunedelene. Askim og Hobøl ligger over landsgjennomsnittet i prosentvis vekst, mens Eidsberg ligger på landsgjennomsnittet. De fleste innvandrere kommer fra Europa. Askim har en større andel ikke-vestlige innvandrere enn de andre kommunene.



Befolkningen i Indre Østfold kommune utgjør 44.715 innbyggere i 3. kvartal 2019. Det er forventet befolkningsvekst og ifølge prognosen fra SSB vil Indre Østfold kommune nå 53.000 innbyggere i 2040.

Kilde: KommuneHelse statistikkbank; Prognose for befolkningsvekst til 2040.

Alderssammensetningen i befolkningen er lik gjennomsnittet for landet. Antall eldre vil stige kraftig.



Frem mot 2040 forventes antall personer over 80 år å stige fra dagens ca. 1900 til i underkant av 4300. I de eldre aldersgruppene er det uten unntak et overskudd av kvinner.

Kilde: KommuneHelse statistikkbank; Antall personer 80år+ i 2040.

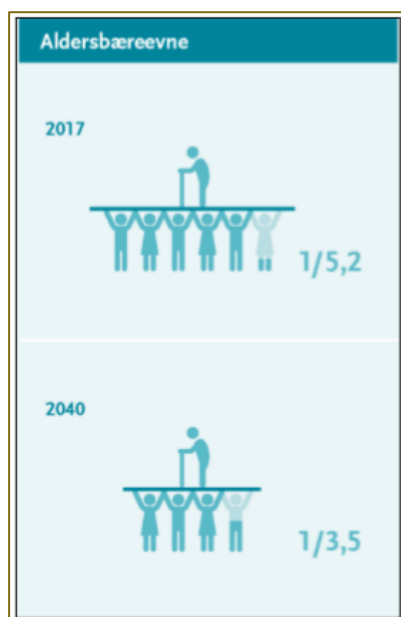
Økningen i antall eldre, spesielt etter 2020, vil gi langvarig endring i aldersstruktur og sykdomsbilde. Det vil preges av økt forekomst av prognoser med sammensatte lidelser og aldersrelaterte sykdommer som demens. I måldokumentet til økonomiplanen for 2020-2023, står det blant annet at Indre Østfold kommune skal starte arbeidet med et oppdatert planverk hvor det fremtidige utfordringsbildet rundt blant annet kapasitetsutfordringer fremkommer.

Levekår/folkehelse

Utfordringsbildet for Indre Østfold kommune viser store endringer i demografi og i sykdomsbilde når det gjelder levekårsutfordringer. De kommende tiårene vil antallet alderspensjonister øke raskere enn antallet i arbeid. De eldre vil kunne utgjøre en ressurs i samfunnsutviklingen, men dette vil også øke den årlige forsørgerbyrden for den arbeidende delen av befolkningen. Samtidig vil det gi finansierings- og prioriteringsutfordringer og påvirke verdiskapingen og velferdsutviklingen.



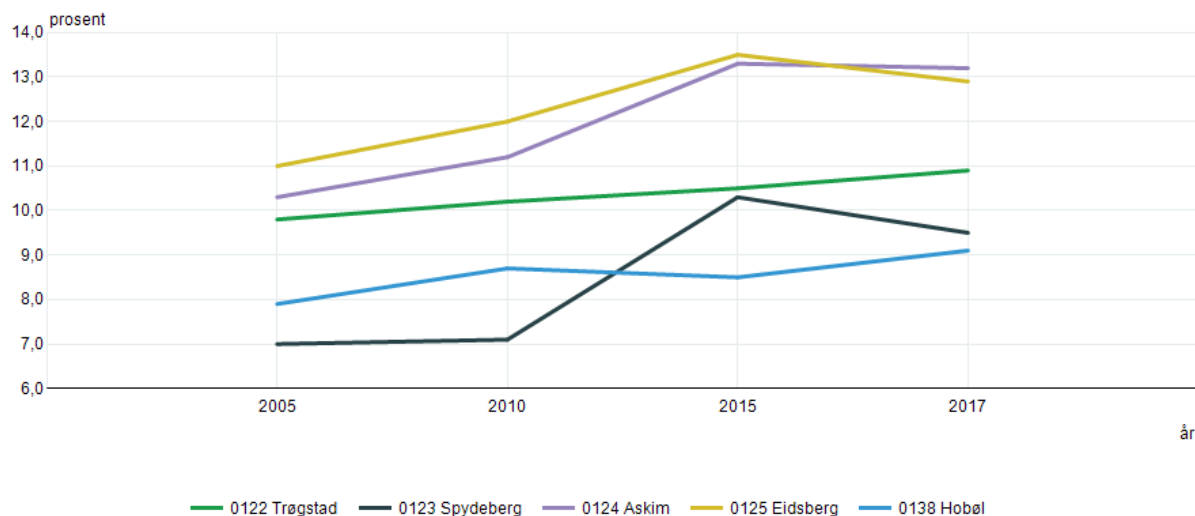
Foto: Christian Berset



Indre Østfold kommune preges i hovedsak av gode oppvekst- og levekårsforhold for det store flertallet av befolkningen. Sysselsettingsgraden, andelen sosialhjelpsmottakere og uføretrygdde varierer forholdsvis mye. Det er en høyere andel barn som vokser opp i fattigdom enn landet for øvrig. Dette er forhold som har negative konsekvenser både for dem det gjelder og samfunnsøkonomien.

Andelen barn og unge som lever i lavinntektsfamilier er høyere i Indre Østfold kommune enn i landet for øvrig. Barn og unge som lever i lavinntektsfamilier får ikke de samme mulighetene som sine jevnaldrende. De kan blant annet miste muligheten til å delta på viktige sosiale arenaer på lik linje som andre, og kan i større grad oppleve utenforskap. Utenforskap og sosial ulikhet i helse er blant de største nasjonale og lokale utfordringene.

Vi kan alle oppleve å få psykiske helseplager i løpet av livet. I løpet av ett år vil én av fem voksne få en psykisk lidelse. Vanligst er angst og depresjon. For mange er dette forbigående, men for noen utvikler disse seg til varige psykiske plager. Psykiske lidelser kommer ofte i ung alder og kan ha et langvarig forløp. Depresjon og angst er de vanligste plagene blant ungdom. Jenter er mer plaget og oppsøker oftere hjelp enn gutter. Konfliktfylte forhold i hjemmet og liten grad av sosial støtte øker risikoen for slike lidelser. Flere undersøkelser viser også en klar sammenheng mellom mobbing og dårlig psykisk helse.



Kilde: SSB, Tabell 06947, Inntekt under 60 % av nasjonal medianinntekt, beregnet etter EU-skala. Hele landet i 2017= 11,2 %, Østfold 12,7 % - Landet og fylket stigende i hele perioden, men svakt stigende fra 2015.

Alle kommunedelene (de tidligere kommunene) i Indre Østfold kommune har lavere andel av befolkning med høyere utdanning enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Tallene viser imidlertid en positiv utvikling, der alle kommunedelene har hatt en økning i andelen med høyere utdanning i perioden 2000-2017. Frafallet i videregående skole har i perioden 2009-2017 blitt redusert, men flere av kommunedelene ligger langt over landsgjennomsnittet.

Klima

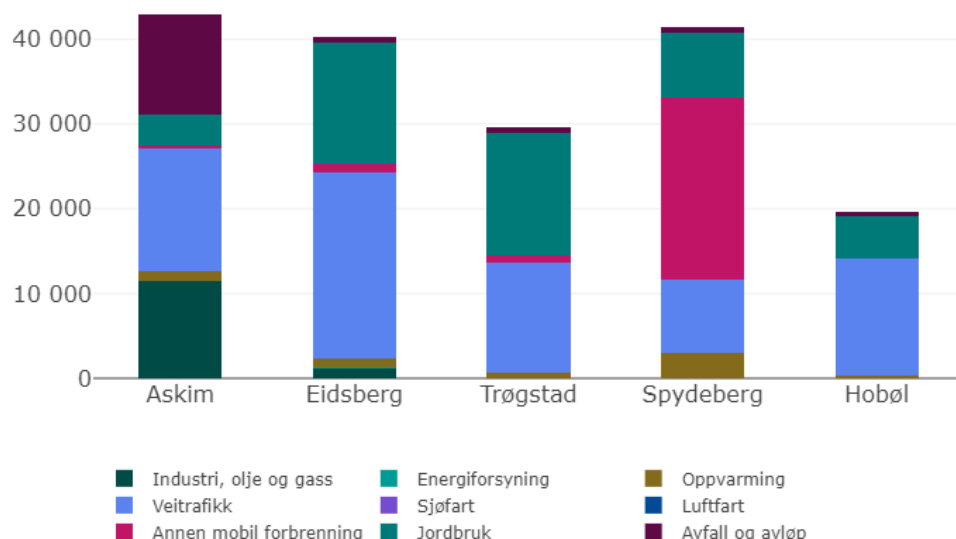
Vår tids største utfordring er klimaendringene som følge av klimagassutslipp.

Klimatilpasning handler om å begrense eller unngå ulemper grunnet klimaendringer, og å dra nytte av eventuelle fordeler. Klimaendringer kan endre forutsetningene og rammene for mange av kommunens oppgaver, som hvor det kan bygges, hvilke helsetjenester befolkningen vil behøve, hvilke bedrifter og næringsliv kommunen bør legge til rette for og forvaltning av naturen. God og helhetlig planlegging, som tar hensyn til dagens og framtidens klimaendringer, står helt sentralt på veien mot et klimatilpasset samfunn.

I planleggingen bør det vurderes hvordan klimaendringene påvirker Indre Østfold kommune. Klimaprofil for Østfold viser at episoder med kraftig nedbør vil øke vesentlig både i intensitet og hyppighet, og det vil også føre til mer overvann. Det forventes flere og større regnflommer, og i mindre bekker og elver må man forvente en økning i flomvannføringen. Faren for jord- og flomskred øker med økte nedbørmengder. Økt erosjon som følge av kraftig nedbør i elver og bekker kan utløse flere kvikkleireskred. Høyere temperaturer og økt fordamping kan føre til tørke om sommeren.

Norge skal frem mot 2050 redusere klimagassene med 80-95 % for å bli det som er kalt et lavutslippssamfunn. Det betyr at det må arbeides raskt og strategisk for å redusere klimagassutslippene både fra kommunens virksomheter og fra kommunen som geografisk område. En kommune som er fleksibel og tilpasningsdyktig står bedre rustet til å gjennomføre utslippskutt.

Søylene under viser at de største utslippskildene i kommunene i Indre Østfold er veitrafikk og jordbruk. Den største enkeltkilden til klimagassutslipp i Indre Østfold er lette kjøretøy i veitrafikken. Det er nær sammenheng mellom utvikling i arealbruk og transportbehov. Hvordan boliger, arbeidsplasser, handel og ulike tjenestetilbud er plassert i forhold til hverandre er den sterkeste driveren for etterspørselen etter motoriserte transportformer.



Kilde: Miljødirektoratet. Figuren over viser de største utslippskildene. Kategorien Avfall og avløp og Annen mobil forbrenning er utslippskilder knyttet til felles renovasjonsanlegg og til en stor aktør innen salg av fossilt brensel, og utslippene vil i prinsippet måtte fordeles på flere kommuner i regionen.

Økonomisk vekst og sysselsetting

Kommune-Norge vil få et trangere økonomisk handlingsrom som må håndteres, og dette gjelder også Indre Østfold kommune. Utviklingen med flere eldre og færre arbeidsføre medfører at skatteinngangen blir lavere. En relativt høy andel lavinntektsfamilier og en befolkning med lavt utdanningsnivå er utviklingstrekk som vil kunne få konsekvenser for kommuneøkonomien.

Ifølge økonomiplanen har de fem kommunene hatt økende kostnader i 2019, og i sum overtar den nye kommunen en økonomi, som sammen med pågående prosjekter og store vedlikeholdsbehov, har økonomiske utfordringer.

For å kunne opprettholde gode velferdstjenester i framtiden, er det avgjørende at kommunen klarer å forenkle og effektivisere oppgaveløsningen. Dette er viktig både for å gi bedre tjenester til innbyggerne, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet, og for å utvikle et bærekraftig og inkluderende velferdssamfunn. Digitalisering og nye teknologiske løsninger kan være løsningen for å legge til rette for økt bærekraft i tjenesteproduksjonen.

Nøkkeltall for LØK-kommunene pr. 27.9.2018:

11623 bor og arbeider i kommunen

9197 pendler ut av kommunen

3620 pendler inn i kommunen

Vekst i arbeidsplasser og befolkningsvekst er på sikt den beste løsningen for å bedre kommuneøkonomien. Kommunen må fokusere på samfunns- og næringsutvikling for å motvirke nedgang i antall innbyggere. Staten styrer kommunens inntektsgrunnlag etter befolkningsutviklingen. Slik skaper staten konkurranse mellom kommunene bl.a. om innbyggere, arbeidsplasser og omdømme. En eventuell nedgang i innvandring vil i deler av Indre Østfold kommune innebære en negativ befolkningsutvikling, og vellykket integrering vil dermed bidra til god økonomi for kommunen.

Lavt utdanningsnivå er en

stor risikofaktor for kommuneøkonomien. Det er behov for tiltak som stimulerer sysselsetting og til at flere tar høyere utdanning. Globalisering påvirker bedriftene gjennom råvarepriser, internasjonalt eierskap og økt konkurranse om næringsaktivitet og arbeidskraft. Digitalisering og automatisering har allerede gitt betydelige endringer i arbeidslivet. Det blir derfor stadig vanskeligere for personer med lav utdanning å omstilles eller komme inn på arbeidsmarkedet. Økt utdanningsnivå i arbeidsstyrken fremmer både evnen til nytenkning og omstilling i virksomheter, og vil være avgjørende for å sikre framtidig vekst.



Foto: Glava AS

Det å være en næringsvennlig kommune innebærer å ha oppdaterte arealplaner som sikrer tilgjengelige arealer, god kunnskap om strategiene bak planene, samt kompetanse på næringsutvikling for etablerte og nye næringer. Rekruttering og innovasjon må sikres sammen med akseptable nettløsninger. Kommunen må kjenne næringslivets transportbehov og øve påtrykk for gode samferdselsløsninger. Å være attraktiv for næringslivet innebærer også å være attraktiv for besøkende og bosetting. Økonomi handler derfor også om å utvikle attraktive byer og tettsteder.

Hvordan møte utfordringene

Mål for kommunen som samfunnsutvikler skal utformes i første kommuneplan. Det er utarbeidet et kunnskapsgrunnlag, deretter et utfordringsnotat og et måldokument basert på FNs bærekraftsmål som grunnlag for videre arbeid med planstrategi, planprogram og kommuneplan.

Hovedsatsningsområdene i måldokumentet dekker de ulike bærekraftsdimensjonene:

Levekår/folkehelse dekker den sosiale dimensjonen; digitalisering dekker den økonomiske dimensjonen; klima dekker den miljømessige dimensjonen og samskaping dekker samspillet mellom dimensjonene som er nødvendig for å få til en bærekraftig utvikling.

2.4 Hvem planlegger kommunen sammen med?

Medvirkning



Foto: Spydeberg kommune

Indre Østfold kommune har en spennende tid foran seg i arbeidet med å skape en ny kommune. Inngående lokalkunnskap er grunnleggende for å identifisere elementer som fungerer eller har viktige identitetsskapende potensial i samfunnet vårt. Slik kunnskap må innhentes gjennom aktiv dialog med våre innbyggere og andre relevante aktører. Kommunen vil legge opp til at både eksisterende og fremtidige brukeres synspunkt og historier får plass i Indre Østfold kommunes ulike planprosesser. På denne måten ønsker kommunen å legge fundamentet for eierskap hos de som

er berørt. Slik økes sjansen for et vellykket resultat innen stedsutvikling og annen samfunns- og tjenesteutvikling. God by- og stedsutvikling handler mye om å bygge videre på de kvalitetene som allerede er der.

Ulike arenaer for samskaping kan gi plass til lokale ressurser og legge grunnlag for utvikling av bylivsgenerende tjenester, tiltak, funksjoner og sambruksløsninger som ikke nødvendigvis vokser ut av en tradisjonell planprosess.

Medvirkningsstrategi:

- Det skal legges til rette for tidlig involvering i kommunens planprosesser hvor alle stemmer skal bli hørt, med et særlig fokus på barn og unge, jf. artikkel 12 i FNs barnekonvensjon.
- Kommunen vil prøve ut ulike fysiske og digitale arenaer for medvirkning og samskaping med innbyggere, frivillige organisasjoner, næringsliv, andre offentlige myndigheter og andre aktører. Kommunens innbyggertorg og andre etablerte møteplasser skal i den forbindelse benyttes som sentrale møte- og kontaktpunkter.
- Deltakere i medvirkningsprosesser vil få tilbakemelding på hvordan deres innspill har blitt tatt imot. Det er viktig at denne informasjonen er så konkret som mulig.

Nasjonale føringer

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* legger regjeringen føringer for hvilke temaer som skal vektlegges i den kommunale planleggingen i perioden:

- Planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling
- Vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet
- Bærekraftig areal- og transportutvikling
- Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve

Forventningene skal bidra til at kommunene i planleggingen tar opp viktige nasjonale utfordringer. De viderefører tidligere nasjonale føringer for attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder og bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. I tillegg vektlegger regjeringen raskere og mer effektive planprosesser. Planleggingen må målrettes og kommunene bør prioritere ressurser til å oppdatere overordnede planer, samt å bruke hensiktsmessige plantyper. Regjeringen er også opptatt av at statlige myndigheter ikke krever mer omfattende planlegging enn nødvendig.

Paris-avtalen og FNs bærekraftsmål

Parisavtalen er en internasjonal forpliktende klimaavtale om å forhindre at kloden blir mer enn 2° C varmere sammenlignet med førindustriell tid. I tillegg er man enige om å prøve å begrense oppvarmingen til 1,5°C. Dersom vi klarer dette vet vi at vi vil spare samfunnet for store ødeleggelser, både i form av oversvømmelser, skred, ekstremvær og forfall av bygninger som ikke er klimatilpasset. Dersom vi ikke klarer 2-gradersmålet er konsekvensene så uoversiktlige at vi vil få problemer med å tilpasse oss. Utviklingen må skje innenfor de klima- og miljømål som Norge har sluttet seg til i Parisavtalen.

FNs bærekraftsmål er en arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer. Våre prioriteringer skal ta klimavennlige, sosiale og økonomiske hensyn, og en bærekraftig utvikling skal imøtekomme dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.

Regionale føringer

De regionale føringene for kommuneplanarbeidet ligger blant annet i Osloregionens areal- og transportstrategi vedtatt i mai 2016, i Regional planstrategi for Østfold vedtatt av fylkestinget i september 2016, samt i gjeldende fylkesplan «Østfold mot 2050» - vedtatt av fylkestinget 21. juni 2018.

Kommunale føringer

Ambisjoner for Indre Østfold kommune forankret i prosjektplanen for prosjektet Indre Østfold kommune 2020, se kap. 2.2.

Regionale strategier, Indre Østfold (utarbeidet av Indre Østfold regionråd):

- Snu pendlerstrømmen
- Flere arbeidsplasser
- Ta ut potensialet i det nye fylkeskommunekartet
- Nærhet til kompetansemiljøer som NMBU, Kjeller og Høgskolen i Østfold
- Stor befolkningsvekst
- Levende bygder, næring i landbruket
- Flerkjernet utvikling, to søskenbyer, mange tettsteder



3 Planstrategi

3.1 Hvordan skal kommunen planlegge?

Ved sammenslåing av kommuner vil det være behov for å utarbeide nye planer som er tilpasset forutsetninger og mål for den nye kommunen. Planstrategien forteller hvilke overordnede strategiske grep og planer Indre Østfold kommune må prioritere for å sikre en forutsigbar forvaltning og tjenesteyting for å nå målene for ny kommune.

Planstatus i de gamle kommunene

	Askim	Eidsberg	Hobøl	Spydeberg	Trøgstad
Planstrategi	2017	2017	2016	2016	2016
Samfunnsdel	2015	2014	2011	2016	2018
Arealdel	2018	2019	2016	2016	2018
Visjon/slagord	Askim - Byen i regionen	Eidsberg – rik på muligheter	Hobøl på kartet!	Vi lager bra dager!	Frisk og fri i bygda mi
Hovedtema/Mål:	Byen det er godt å bo i Byen der næringslivet blomstrer Byen som tar godt imot deg	- Mysen skal bli Østlandets mest attraktive småby - En del av hovedstads-regionen - Eidsberg – by og land	Miljø og kultur Folkehelse og levkår Verdiskaping	Kommune-utvikling Livskvalitet og nærmiljø Klima og miljø	Overordnet mål: Folkehelse Hovedmål: -Befolknings-utvikling -Bærekraftig utvikling -Oppvekst -Omsorg -Kultur

Andre planer

Det er utarbeidet følgende dokumenter for Indre Østfold kommune:

- Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse Indre Østfold kommune 2019
- Beredskapsplan Indre Østfold kommune, av 2019

Skole- og barnehagebehovsplan – parallelle prosesser

Fellesnemnda har vedtatt å starte opp arbeidet med en skolebehovsplan for Indre Østfold kommune. Som en konsekvens av arbeidet med skolebehovsplanen er det også nødvendig å utarbeide en barnehagebehovsplan. Arbeidet med de to planene vil starte opp parallelt med arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, og er planlagt ferdigstilt i løpet av 2020.

Behov for ny kommuneplan

Indre Østfold kommune har ikke utarbeidet en kommuneplan for ny kommune. Som grunnlag for økonomiplanen 2020-2023 og budsjett 2020, er det utarbeidet et utfordringsnotat og et måldokument som også vil danne grunnlag for en ny kommuneplan. Arbeidet med å utarbeide en ny kommuneplan bør starte tidlig i innværende kommunestyreperiode.

Samfunnsdel

Samfunnsdelen har en viktig rolle som verktøy for bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig samfunnsutvikling, strategisk styring, politisk styring og medvirkning. Skal samfunnsdelen ha en slik rolle for det nye kommunestyret, forutsetter det at samfunnsdelen utarbeides uavhengig av arealdelen og blir vedtatt så tidlig som mulig i perioden. Dokumentet vil da kunne bli et viktig strategidokument som kan gi en tydelig retning for politiske prioriteringer og ønsket utvikling. IØK deltar i et KS-nettverk for å utvikle et tydeligere politisk styringsdokument. IØK er også en deltakerkommune i Velferdspiloten. Regional velferdspilot er en innovasjonspilot som har til formål å se på nye muligheter for samordning av regionale aktører i møte med kommunen.

Arealdel

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende og skal gi rammeverk for utbygging og vern for offentlige og private aktører. Revisjon av arealdelen trenger mer prosessid og vil ikke kunne ha så rask framdrift som det må stilles krav til for samfunnsdelen som skal levere mål til økonomiplanen tidlig i kommunestyreperioden. Arealdelens bestemmelser og retningslinjer skal ha langsiktig virkning for utviklingen. Arbeidet er omfattet av krav om konsekvensutredning og det er ofte behov for ulike faglige utredninger.

Gjeldende arealplaner

Når kommuner slår seg sammen vil de enkelte kommunenes arealplaner gjelde som før sammenslåingen. Gjeldende arealdeler vil i realiteten bli fem kommunedelplaner i den nye kommunen. Planen vil gjelde det samme arealet som før, den vil være rettslig bindende og styre arealdisponeringen på samme måte som før sammenslåingen. Planene vil, som en naturlig konsekvens av dette, ikke være samordnet. Det er viktig med forutsigelig og felles forvaltningspolitikk i den nye kommunen både overfor innbyggere og næringsliv.



*Foto: Fotoprojekt Båstad skole/
TK, Stine H. H. Bjørnstad*

Målet er å få vedtatt en ny arealdel for den nye kommunen så raskt det er mulig. Indre Østfold kommune er best tjent med at kommunestyret ser arealene i sammenheng og utvikler en arealpolitikk tilpasset de utfordringene og mulighetene som kommunen står overfor. Dette gjøres best med en helhetlig vurdering av viktige tema som demografisk utvikling, lokalisering av nærings- og boligområder, og utvikling av utbyggingsmønster og senterstruktur, samt strategi for ønsket infrastruktur.

Det foreslås derfor at en i ny samfunnsdel også avklarer en overordnet arealstrategi som har sammenheng med samfunnsmålene og kan gi en tydelig retning for arbeidet med ny arealdel. Ny arealdel vil da bygge på en samfunnsdel med arealstrategi for hele den nye kommunen. Arealstrategien vil danne grunnlag for planprogrammet for den nye arealdelen, og vil samtidig sikre

politisk forankring av overordnet arealpolitikk. Prosessen frem mot ny kommuneplan er godt egnet for å prøve ut ulike former for innbyggerinvolvering.

Parallelt med kommuneplanarbeidet vil det bli utarbeidet kommunedelplan for vann og avløp. Dette området krever bred innsats over lengre tid, blant annet for å sikre god vannforvaltning, forhindre forurensing og legge til rette for framtidige utbygginger. Gjennom å utarbeide en kommunedelplan kan medvirkning, forankring og langsiktighet ivaretas.

3.2 Aktuelle plantemaer

En del av utfordringene beskrevet i kapittel 2 er komplekse. Disse krever utredning og prosess med flere aktører for å finne de beste løsningene. For disse utfordringene vil en planprosess være et godt verktøy. En planprosess er tid- og ressurskrevende. Det bør derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er mer hensiktsmessig med for eksempel strategier i samfunnsdelen enn en egen plan for et tema, eller om flere tema kan slås sammen. Aktuelle plantemaer kan også behandles som enkeltsaker. Framdrift for de ulike planer utarbeides i samråd med kommunestyret.

Indre Østfold kommune har allerede utarbeidet en overordnet ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse), og beredskapsplan er under utarbeidelse. Gjennom tidligere vedtak i fellesnemnda og arbeidet med økonomiplanen er det identifisert behov for ulike planer og strategier. Siden kommunen er i en sammenslåingsprosess, er det vanskelig å ha full oversikt over planbehovet på dette tidspunktet. Det legges derfor opp til en revidering av planstrategien for å fange opp planbehov som identifiseres i arbeidet med samfunnsdelen, i tillegg til planbehov beskrevet i økonomiplan 2020-2023.

Aktuelle plantemaer:	
• Universell utforming • Masseuttak og deponi • Biologisk mangfold • Klima, natur og miljø • Beredskap • Næring • Kultur • Frivillighet • Idrett • Friluftsliv • Samferdsel • Gang- og sykkelveier • By og tettstedsutvikling • Vannforsyning, vannmiljø og avløp • Fiberbredbånd • Utmarksforvaltning • Fortene, vedlikehold og utvikling • Skolebehov • Barnehagebehov	• Funksjonsfordeling institusjoner • Helsestasjoner • Barnevern • Arbeid og utdanning • Folkehelse • Mat og måltider i skole, barnehage og institusjoner • Helse, sosial og omsorgstjenester og aktive eldre – langsiktig perspektiv (inkl. omsorgsbygg, alternative boformer og institusjoner). • Levekårsområdet (Psykisk helse, Boligsosialt, Ruspolitisk, Barnefattigdom, Vold i nære relasjoner, Tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne, Velferdsteknologi) • Veteranplan

Hovedpunkter – Planstrategi for Indre Østfold kommune 2020 - 2023

1. Samfunnsdelen med overordnet arealstrategi utarbeides og vedtas juni 2021
2. Arealdelen utarbeides i tråd med samfunnsdelen. Arbeid med arealdelen starter når samfunnsdelen er utarbeidet, med eget planprogram og oppstartsvedtak høsten 2021
3. I tråd med bestemmelser ved kommunesammenslåing vil gjeldende arealdeler i de fem kommunene videreføres som kommunedelplaner fra 1.1.2020. Disse vil gjelde inntil ny arealdel er vedtatt.
4. Planbehovet for perioden 2020-2023 beskrives i kapittel 3.2. Temaene inngår som deler av kommuneplanens samfunnsdel eller som særskilte planer.
5. Planstrategien vil revideres når ny samfunnsdel er vedtatt juni 2021, for å vurdere ytterligere planbehov i inneværende kommunestyreperiode.



4 Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel

For kommuneplan skal det utarbeides planprogram, jf. pbl §11-13. Planprogrammet er et nyttig arbeidsverktøy som legger til rette for en ryddig og god planprosess. Det skal redegjøre for utredninger som skal gjennomføres, medvirkning, tidsforløp og planprosess, - noe som gir forutsigbarhet for alle berørte parter.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dette gjøres normalt samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet, og gjøres elektronisk tilgjengelig på nett. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Da kommunens samfunnsdel skal vedtas før arealdelen, vil det bli utarbeidet eget planprogram for arealdelen etter fastsettelse av samfunnsdelen med arealstrategi. Det gjennomføres også eget varsel om oppstart av arbeidet med arealdelen, der det åpnes for arealinnspill.

Formålet med arbeidet

Formålet med planarbeidet er å lage ny kommuneplan for perioden 2021-2032. Det er et viktig formål å styrke kommuneplanen som strategisk styringsdokument for den nye kommunen. De

langsiktige strategiene skal tydeliggjøres. Samfunnsdelen bør i større grad spisses mot kommunens spesifikke utfordringer. Kommuneplanen skal sørge for retning i samfunnsutviklingen og legge føringer for annet planarbeid.

Hovedtemaområder

Oppstartsdokumentet beskriver i kapittel 2 de muligheter og utfordringer Indre Østfold kommune har. Kommuneplanens samfunnsdel skal svare ut disse for å kunne gi samfunnsutviklingen ønsket retning.

Følgende temaområder vil ha særlig fokus i utarbeidelsen av samfunnsdelen:

- **Levekår og folkehelse**
- **Klimautfordringene**
- **Verdiskaping og næringsutvikling**
- **Økonomi**
- **Samskaping**

I arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel vil det vurderes hvorvidt de eksisterende tematiske kommunedelplanene helt eller delvis kan inngå i, eller erstattes av, samfunnsdelen. Se for øvrig Planstrategi for Indre Østfold kommune 2020-2023, punkt 5.

FNs bærekraftsmål:

Kommuneplanens samfunnsdel skal favne den samlede utviklingen av Indre Østfold kommune-samfunnet. Alle bærekraftsmålene vil dermed fanges opp i dette arbeidet, slik det også ble gjort i arbeidet med måldokumentet til IØKs årsbudsjett og økonomiplan 2020.



Fordeler med en arealstrategi:

- Forutsigbarhet for eksterne aktører
- Tidlig politisk dialog og forankring
- Mulighet for medvirkning på strategisk nivå
- Skaper sammenheng og helhet i planleggingen
- Å løfte blikket og se om utviklingen går i ønsket retning

Aktuelle tema i arealstrategiarbeidet:

- Utbyggingsmønster og vekstretning
- By- og tettstedsstruktur
- Spredt bebyggelse
- Transport og mobilitet
- Næringsutvikling
- Klimautslipp og -tilpasning
- Jordvern, natur- og vassdragsforvaltning
- Kulturminner/kulturmiljø



Overordnet arealstrategi

En overordnet arealstrategi som omhandler hele den nye kommunen skal bidra til å sikre forutsigbarhet og langsiktighet i arealpolitikken. En arealstrategi skal gi en tettere kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Dette vil forenkle arbeidet med arealdelen, men først og fremst tilrettelegge for strategiske diskusjoner om arealdisponering. I en overordnet arealstrategi utarbeides ikke plankart, men den veiledes ofte av en kartsisse som viser de overordnede og langsiktige prinsippene for arealbruk.

Arealstrategien i samfunnsdelen skal danne grunnlaget for kommuneplanens arealdel. Gjennom arealstrategien defineres hovedelementene i kommunens areal- og transportpolitikk, fysisk utvikling og vern av arealer. Arealstrategien er et overordnet politisk vedtatt styringsverktøy, som gir forpliktende føringer for behandling av fremtidige saker. I arealstrategien må derfor de store linjene i samfunnet drøftes, og det må tas standpunkt til prioriteringsrekker. Dette fordi en vedtatt arealstrategi også er en beslutning om hvilke mål som skal prioriteres.

Bærekraftig arealutvikling

I måldokumentet som er vedlegg til IØKs årsbudsjett og økonomiplan 2020, heter det at kommuneplanens arealstrategi blant annet skal stille tydelige krav til et bærekraftig utbyggingsmønster og hindre utbygging på dyrket og dyrkbar mark.

I regjeringens forventninger til kommunal planlegging pekes det på at en overordnet arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel kan gjøre arealplanene bedre tilpasset samfunnets behov og utfordringer. Eksempelvis ved å samordne bolig-, areal- og transportplanleggingen, fremme næringsutvikling, redusere klimagassutslippene, tilpasse samfunnet til klimaendringene, skape sosialt bærekraftige samfunn og å redusere nedbygging av dyrka mark og natur.

Gjeldende fylkesplan for Østfold legger opp til at Indre Østfold kommune gis frist til to år etter kommunesammenslåingen med

å avklare justering av grense for framtidig tettstedsareal i den nye kommunen.

Kommuneplanprosessen, herunder utarbeidelse av overordnet arealstrategi, vil være en god arena for å foreta disse avklaringene. Endelig grense for framtidig tettstedsareal vil bli fastsatt i kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanens samfunnsdel med overordnet arealstrategi utløser ikke krav om konsekvensutredning etter forskrift, siden det ikke skal utarbeides plankart og bestemmelser.

Medvirkning og kommunikasjon



Foto: Østfoldbadet AS

IØK ønsker å legge til rette for at flest mulig **innbyggere og relevante aktører** nås, og ønsker å delta i kommuneplanprosessen. Medvirkningsforaene kan være åpne møter, samskapingsverksteder, digitale arenaer, innspillsgrupper og lignende. De fysiske møteplassene vil rullere innad i kommunens ulike byer og tettsteder. Møtestrukturen vil utformes på en måte som kan imøtekomme små og store deltakergrupper. Det kan også være aktuelt å invitere lag, organisasjoner og brukerråd til deltakelse som medarrangører.

Barn og unge kan kobles på planarbeidet via undervisningsopplegg for skolene knyttet til de ulike målområdene, gjennom digitale plattformer, Ungdommens kommunestyre og andre relevante arenaer.

IØK ønsker å bidra til å styrke det representative demokratiet ved å legge til rette for aktiv **politisk deltakelse** og medvirkning i prosessen. Det vil arrangeres medvirkningsmøter hvor politikerne møter innbyggerne i dialog rundt politiske temaområder. Videre vil **regionale aktører og nabokommuner** involveres i høringsprosessen.

For å stimulere til eierskap og samskapingskultur i kommunen, vil IØK gi deltagere i medvirkningsprosessen **tilbakemelding på hvordan innspillene er tatt imot**. Som del av sluttarbeidet vil det utarbeides en oversikt over hvordan innspillene er blitt brukt.

Organisasjon og fremdrift

Politisk og administrativ organisering av planarbeid

Politisk er arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel forankret i Samfunnsutvalget, jf. politisk reglement pkt. 3.5.3. Andre utvalg og råd vil bli involvert i arbeidet med samfunnsdelen, herunder Planutvalget i forbindelse med overordnet arealstrategi.

Administrativt er planarbeidet forankret i rådmannens ledergruppe. Prosjektleder for planarbeidet rapporterer til direktør for kommunalområde for Næring, plan og teknikk.

Framdrift i planarbeidet

Forslag til planstrategi og varsel om kommuneplanstart med forslag til planprogram ut på høring og offentlig ettersyn	desember 2019
Kommunestyret vedtar til planstrategi 2020-2023 og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 fastsettes	mai 2020
Planoppstart	mai 2020
Utarbeidelse av planutkast, medvirkning – drøfting og dialog	januar-oktober 2020
Bearbeidelse av innspill, drøftinger med styringsgruppe og samfunnsutvalg	November 2020-januar 2021
Kommunestyret legger kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 ut på høring og offentlig ettersyn	februar 2021
Kommunestyret vedtar kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032	juni 2021

5 Vedlegg

1. Kommunens plansystem
2. Utfordringsnotat – behandlet i Fellesnemnda juni 2019
3. Måldokument - vedlegg til økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2020
4. Grunnlagsdokument 2018 (Helsetilstand og påvirkningsfaktorer)
5. Nasjonale og regionale føringer
6. Kunnskapsgrunnlag for planstrategien

