



Indre Østfold kommune  
Postboks 34  
1861 TRØGSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Torgeir Fagersand, 69247593

## Indre Østfold - Uttalelse til høring av kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2032 med arealstrategi

Vi viser til brev av 26. mars 2021 med høring av kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi for Indre Østfold kommune.

### Bakgrunn

Forslag til kommuneplanens samfunnsdel har skissert opp fem satsingsområder for planperioden fra 2021 til 2032:

- Levekår
- Klima og natur
- Økonomi
- Næringsutvikling
- Samskaping

FNs bærekraftsmål og barnekonvensjon ligger til grunn for arbeidet, og ulike bærekraftsmål og barnekonvensjonen sees i sammenheng med satsingsområdene. Planen tar for seg mål og strategier som skal gjelde i tiden fremover og er førende for det videre arbeidet i kommunens virksomheter. Samfunnsdelen innehar en arealstrategi som gir føringer for fremtidig arealbruk i kommuneplanens arealdel.

Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev av 25. februar 2020.

### Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, samfunnssikkerhet, samt barn og unges interesser. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

## Uttalelse

Vi ser det som positivt at kommunen bygger sin planlegging på FNs bærekraftsmål og barnekonvensjon. Planforslaget er har en god og gjennomgående struktur. Vi vil også berømme kommunen for ha et utstrakt medvirkningsarbeid i forbindelse med denne planen. Det mener vi er spesielt viktig når fem tidligere kommuner har slått seg sammen til en.

Nedenfor følger vår uttalelse delt inn etter våre ansvarsområder. Ellers vil vi vise til oversikt på våre nettsider over [nasjonale føringer](#).

## Helse og omsorg

### *Folkehelseprofil og oversiktsdokument*

I planforslaget viser kommunen til at den står ovenfor utfordringer knyttet til økonomi, klimaendringer, levekår og utenforskap. I tillegg kommer det frem at innbyggertallet vil øke inn mot 2040, at antallet eldre over 80 år vil øke med 100 %, og at det finnes mange familier som er rammet av levekårsutfordringer.

Indre Østfold er en ny kommune. Da er det viktig å samle kunnskap om ulike områder fra de tidligere kommunene, og bygge felles forståelse av utfordringer, men også muligheter den nye kommunen står ovenfor. I denne sammenhengen viser vi til § 5 i folkehelseloven som tilsier at kommunen skal utarbeide en oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer i kommunen. Denne oversikten skal inneholde de positive og negative faktorer som kan virke inn på helsetilstanden. Den skal være skriftlig og identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, herunder vurdere konsekvenser og årsaksforhold. En slik oversikt er viktig for å identifisere, prioritere og lage planer for hvordan utfordringer skal møtes. Vi anbefaler bruk av [Ressursportal - for analyse og planlegging](#) for konkret informasjon for den enkelte kommune.

### *Psykisk helse*

Planforslaget trekker frem at en god oppvekst er viktig, at den legger grunnlaget for en aktiv alderdom med flere gode leveår, og at satsing på unge er en satsing på fremtidens eldre. Dette støtter vi fullt ut. I den forbindelse viser vi til at satsing på psykisk helse bør inkluderes som en likeverdig del av folkehelsearbeidet og at kommunen jobber for implementering av ulike pakkeforløp på helse- og omsorgsfeltet. Videre forventer vi at kommunen tar i bruk *BrukerPlan* som foretrukket kartleggingsverktøy. Dette er et verktøy for kommuner som ønsker å kartlegge omfang og karakter av problematisk rusmiddelbruk i sin kommune.

Det vises til at en god barndom er en investering i et bedre samfunn. Dette kan oppnås blant annet ved at kommunen tidlig oppdager barn og unge som lever i en risikosituasjon. Vi anbefaler i den sammenheng at kommunen tar i bruk [Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge](#). Retningslinjen bør ses i sammenheng med [Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorg](#) og anbefaling om tidlig livstilsamtale, som ivaretar oppdagelse av risiko og iverksetting av helsefremmende tiltak før fødsel.

### *Leve hele livet*

Kommunen viser selv til at det er behov for å løse oppgavene på en ny måte, spesielt med tanke på en dobling i antall eldre. Det er også et ønske om å planlegge for et aldersvennlig samfunn slik at kommunens eldre kan være aktive samfunnsdeltakere, ha god livskvalitet og klare seg selv lengre. Vi støtter slike strategier. I den anledning viser vi til [Meld. St. 15 \(2017-2018\), Leve hele livet - En kvalitetsreform for eldre](#). Gjennomføringen av reformen forutsetter planlegging i tråd med føringene i stortingsmeldingen og plan- og bygningsloven, folkehelseloven og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

Vi forventer at kommunen innen utgangen av 2021 kan vise til politisk vedtatte planer for hvordan reformens innsatsområder og løsninger skal gjennomføres lokalt. Som tidligere informert, vil kommuner som enten har vedtatt en plan eller beskrevet en prosess for hvordan og når de skal vedta en plan for gjennomføring av reformen, bli prioritert innenfor ulike tilskuddsordninger. Når antall eldre øker kan man også anta at antall demente og eldre med sammensatte helseutfordringer vil øke i tiden fremover. Derfor er det viktig at Indre Østfold planlegger og gjennomfører sine tjenester tilpasset disse brukergruppene, og i tråd med blant annet mål, strategier og tiltak i [Demensplan 2025](#). Vi minner om at dagaktivitetstilbud for personer med demens er lovpålagt tjeneste fra 2020, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 punkt 7. Tilbudet *Inn på tunet* kan være et godt tiltak for enkelte.

For å styrke grunnlaget for gjennomføringen av reformen *Leve hele livet* legger regjeringen frem en rekke satsinger som gjelder fra og med 2021: [Kompetanseløft 2025](#), Demensplan 2025, [Pårørendestrategi](#), [Nasjonal ernæringsstrategi for eldre](#), og oppfølging av stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg. Vi anbefaler at kommunen forholder seg til disse satsingene i sitt arbeid med reformen.

Mulighet for fysisk aktivitet trekkes frem i planforslaget som en av faktorene som gir økt bostedsattraktivitet. Det er viktig i den sammenheng at kommunen vektlegger gå- og aktivitetsvennlige bo- og nærmiljøer, natur- og friluftsområder, grøntområder, stier og løyper der folk bor. Vi viser til regjeringens handlingsplan for fysisk aktivitet [Sammen om aktive liv 2020-2029](#). I handlingsplanen uttrykker regjeringen at fysisk aktivitet spesifikt skal ses på som en nasjonal interesse i planleggingen. Dette bygger på erkjennelsen av at Norge og flere andre land har en bekymringsfull utvikling når det gjelder befolkningens aktivitetsnivå og fysiske form.

#### *Kompetanse og økonomisk bærekraft*

Kommunale helse- og omsorgstjenester står overfor store utfordringer som må ivaretas gjennom gode planer og gode system for medvirkning. Dette er nødvendig for å sikre økonomisk og sosial bærekraft i en situasjon med økende demografiske utfordringer. Koronasituasjonen har vist oss betydningen av mangel på kompetanse og ressurser også i beredskapssammenheng. Den har også aktualisert betydningen av ROS-analyser og kompetanseplanlegging når det gjelder kritisk kompetanse og sårbare grupper, særlig mangelen på sykepleiere og helsesykepleiere er bekymringsfull og krever god planlegging. Det er fra 2020 et lovkrav at alle kommuner har psykolog, ergoterapeut og tannlege. Det er også fra januar 2020 et krav om at alle leger i vakt skal ha grunnkompetanse i tråd med akuttmedisinforskriften.

Kommunene må arbeide for å styrke legetjenestene, jf. regjeringens [Handlingsplan for allmennlegetjenesten](#), som ble introdusert i 2020, herunder å medvirke i spesialistutdanningen i allmennmedisin (LIS3 i allmennmedisin) i henhold til revidert spesialistforskrift for leger.

Bedre samarbeid mellom ulike aktører er nødvendig for å sikre forsvarlige og likeverdige velferdstjenester. Det er viktig med samarbeid på tvers og å planlegge for et samfunn med inkludering og deltakelse for grupper som står utenfor det ordinære arbeidslivet – enten det dreier seg om nedsatt funksjonsevne, høy alder eller andre forhold. Folkehelseprofil og oversikt over utdanningsnivå bidrar å kunne ta viktige strategiske grep for å møte forventede utfordringer for eksempel knyttet til et økende antall eldre med demens. Vi viser til at det er viktig at kommunen har kompetanse- og rekrutteringsplaner, jf. Kompetanseløft 2025. Videre er det viktig at de løftes opp som en sentral del i gjennomføringen av kommuneplanens samfunnsdel, for å sikre en bærekraftig trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling med trygge og gode tjenester.

Planforslaget viser til at ulike tjenesteområder i kommunen kan oppleve store utfordringer fremover. Da er langsiktig og helhetlig planlegging knyttet til kapasitet, kompetanse og kvalitet i tjenestene stadig aktuelt. Vi forutsetter at kommunen planlegger helse- og omsorgstjenestene i det ordinære økonomi- og planarbeidet. Det er svært viktig at slik planlegging skjer i tråd med folkehelseloven § 6, forskrift om ledelses og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenestene og plan- og bygningslovens § 1-1. Vi forventer at kommunestyret behandler og vedtar løsningene, som skal være basert på analyse av kommunens egne utfordringer og behov.

#### *Medvirkning*

Reformen *Leve hele livet* vektlegger medvirkning for best mulig kunnskapsgrunnlag for å få med seniorperspektivene i planleggingen. Det er viktig at kommunale brukerråd involveres i planleggingen. Vi vil bemerke at planleggingen skal bidra til å sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning er nøkkelbegreper. Det er positivt at det er mange i kommunen som har bidratt til utarbeidelsen av planforslaget, og at innbyggere, næringsliv, politikere, råd og utvalg, kommuneansatte og frivilligheten fikk anledning til å gi innspill til planen.

#### **Barn og unge**

##### *Bærekraft, folkehelse og barnekonvensjonen*

Det er viktig at Indre Østfold planlegger for å skape en bærekraftig samfunnsutvikling, sikre sosial rettferdighet og god folkehelse. Etter vårt syn er det derfor svært positivt at kommunen velger å la FNs barnekonvensjon være en tydelig del av grunnlaget for arbeid med kommuneplanen. Et godt arbeid med barn og unges rettsvern slik dette følger av barnekonvensjonen, vil bidra til å nå målene for sosial bærekraft og folkehelsearbeid. Å legge barnekonvensjonen til grunn for planarbeidet i kommunen som dreier seg om barn og unge, vil etter vårt syn medvirke til et viktig proaktivt arbeid i kommunen.

##### *Samarbeid på tvers - om å sikre helhetlige tjenester til barn, unge og deres familier*

Det er viktig med samtidighet i tjenestene og tverrfaglig samarbeid på alle nivåer. Grenseflatene mellom velferdsstatens tjenester og etater representerer en glippson. Bedre forbindelser i grenseflatene er avgjørende for å lykkes bedre i innsatsen for å forebygge sosial ekskludering og utenforskap.

FNs bærekraftsmål 1, 4, 8, 10, 11 og 17 mener vi fremhever at alle barn skal ha like muligheter til allsidig utvikling og læring, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Tidlig innsats, inkludering, et godt tilpasset pedagogisk tilbud, er grunnleggende prinsipper. Vi understreker særlig hensyn som skal tas for å bidra til en god samordnet og helhetlig innsats for likestilling av barn og unge med funksjonsnedsettelse, jf. barnekonvensjonen (artikler 2, 6 og 23) og [FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne \(CRPD\)](#).

I planen beskriver kommunen at det er en forholdsvis endring av alderssammensetningen i kommunen, der andelen barn og unge i befolkningen er på vei ned. I planen beskrives det også at det er uttalte behov for tiltak for å styrke tiltak for barn og unge. Det er vårt syn at det bør gå tydelig frem hvordan arbeidet med oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene skal sikres. Barn og unge kan ha behov for et sammensatt tjenestetilbud som følge av for eksempel psykiske eller fysiske helseutfordringer, vanskelige hjemmeforhold eller andre psykososiale utfordringer. Barn og unge kan ha utfordringer allerede fra fødselen av, og andre vil få vansker underveis. De kan være i en særlig vanskelig livssituasjon som følge av fattigdom, krigsopplevelser eller uavklart bosituasjon.

Det bør gå ytterligere frem av planen hvordan velferdstjenestene, inkludert NAV i kommunen, må samarbeide om å løse samfunnsflokken for eksempel ved barnefattigdom. Det handler om arbeid, bolig, privatøkonomi og ikke minst barn og unge og deres familiers situasjon. Kvalifiseringsprogrammet er for de personene som står lengst fra arbeidslivet. Det er gode resultater for de som får sjansen til å delta. Det er ikke alle som har rett på kvalifiseringsprogrammet som vet om denne rettigheten. Dette programmet kan med fordel tilbys flere. Vi etterspør hvordan kommunen vil gjøre denne rettigheten kjent. Dette kan med fordel nevnes i planen. Dersom man skal kunne oppfylle mål om barnas beste, så må foreldrene som står langt fra arbeidsmarkedet gis muligheter på arbeidsmarkedet.

I ny lov om barneverntjenester, som er lagt fram for Stortinget denne våren er det foreslått at kommunen skal vedta en plan for kommunens arbeid med å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Gjennom oppvekstreformen og forslag til ny barnevernlov våren 2021 påpeker regjeringen et behov for at kommuner etablerer samarbeid på tvers i egen kommune slik at barn og unge får gode, samordnede tiltak, og at kommunen jobber aktivt for å forebygge omsorgssvikt. Det er vårt syn at det med fordel kan gå ytterligere fram av planen hvordan Indre Østfold planlegger dette arbeidet i den perioden planen gjelder for.

#### *Konkrete henvisninger til barnekonvensjonen*

Som det går fram av planen har Indre Østfold hatt en bred innspillsprosess i planarbeidet. Det er positivt hvordan barn og unge har bidratt til en god plan, som blant annet involvering av ungdommens kommunestyre. Planen speiler på mange måter barns behov for spesielle vernetiltak og særskilt omsorg; beskyttelse, forsørgelse, deltakelse og forebygging. For å synliggjøre sammenhengene mellom levekårsdimensjonen og konvensjonen, kunne planen etter vårt syn kanskje innehatt eksempler på artikler i barnekonvensjonen som er sentrale her; barns rett til ikke-diskriminering (artikkel 2), barnets beste (artikkel 3), barns rett til liv og utvikling (artikkel 6) og barns rett til å bli hørt (artikkel 12), som er generelle prinsipper for barnekonvensjonen. Vi vil også nevne FNs konvensjon CRPD i denne sammenheng.

Etter vårt syn bør det gå tydelig fram at, og hvordan, alle barn og unges rett til å si meningen sin i saker som involverer dem, skal sikres også fremover. I lys av bærekraftsmål 10, 11 og 16 mener vi kommunen skal involvere barn og unge når den utformer videre planer, tjenestetilbud og gir tjenester. Alle barn har rett til å få tilstrekkelig informasjon, bli hørt og si sin mening i saker som angår dem. Barn og unges med- og selvbestemmelsesrett er regulert og følger blant annet av Grunnloven, barnekonvensjonen artikkel 12 og FN-konvensjonen CRPDs artikkel 7.

Under satstingsområdet *Levekår* handler det blant annet om barns levekår i mange fasetter. I lys av bærekraftsmål 1, 4, 8, 10, 11 og 17 vil vi fremheve at alle barn skal ha like muligheter til allsidig utvikling og læring, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Tidlig innsats, inkludering, et godt tilpasset pedagogisk tilbud, er grunnleggende prinsipper. Vi understreker særlig hensyn som skal tas for å bidra til en god samordnet og helhetlig innsats for likestilling av barn og unge med funksjonsnedsettelse, jf. barnekonvensjonen (artikler 2, 6 og 23) og FN-konvensjonen CRPD. Planen bygger inn dette i teksten, men etter vårt syn vil en mer konkret henvisning til artikler være en god bevisstgjøring.

De sosiale ulikhetene har økt. Dette til tross for at det er satt inn ulike tiltak. Derfor er det viktig at det legges vekt på konkret innsats, og at slik innsats beskrives i planer. I denne sammenhengen vil vi peke på FNs bærekraftsmål 1, som omhandler blant annet å minst halvere andelen som lever i fattigdom, og å sikre at særlig fattige og sårbare personer, har lik rett til økonomiske ressurser samt tilgang til grunnleggende tjenester - og å bygge opp motstandskraften til fattige og personer i utsatte situasjoner. Dette for å gjøre de mindre utsatt for økonomiske og sosiale

påkjenninger. Eksempler på artikler i barnekonvensjonen som omhandler disse bærekraftsmålene er 3 - *Om barnets beste*, 6 - *Om retten til liv og utvikling*, 24 – *Om helse*, 26 – *Om sosial og økonomisk hjelp* og 27 – *Om levestandard*. I artikkel 27 heter det at det skal treffes egnede tiltak for å sikre rett til familiers behov for bolig. Vi savner en større oppmerksomhet for hvilke tiltak som skal til for at barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt bor i egnede boliger i et godt bomiljø. Ny strategi for sosial boligpolitikk [Alle trenger et trygt hjem 2021- 2024](#) har som prioriterte innsatsområder at flere skal kunne eie egen bolig og at leie skal være et trygt alternativ. Dette understøtter kommunens ambisjon om at barn og unge skal ha gode oppvekstvilkår, herunder at barn, unge og deres familier bor i egnede boliger. Startlån er et virkemiddel for å hjelpe flere familier fra leie til eie, blant annet gjennom å etablere gode rutiner og prosedyrer for å bistå til gjennomføring av boligkjøp. FN-konvensjonen CRPD gir også rammer for å stimulere til at flere utviklingshemmede vil kunne eie egen bolig ved hjelp av startlån. Utviklingshemmede har særlige utfordringer på boligmarkedet og har reelt sett få valgmuligheter når det gjelder bosted, hvem de vil bo med og boform. Eierandelen er rundt 10 %.

Det bør også vurderes om det spesielt bør vektlegges bolig- og tjenestetilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP). På side 12 i planen er det henvist til at kommunen skal legge til rette for gode levekår og livskvalitet for alle, men det er ikke nevnt personer som har utfordringer med rus eller dårlig psykisk helse.

### Samfunnssikkerhet

I samfunnsdelen bør kommunen beskrive utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap som kommunen står overfor og hvordan de ønsker å håndtere disse, i tillegg til hvordan disse kan påvirke kommunens satsingsområder og prioriteringer. Vi synes det er bra at kommunen har et eget avsnitt som heter *Trygt samfunn*, der flere relevante problemstillinger innen samfunnssikkerhets belyses.

Indre Østfold er forpliktet til å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt og sivilbeskyttelsesloven. ROS-analysen skal gi en oversikt over kommunens utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunenes helhetlige ROS-analyse vil derfor være et naturlig grunnlagsdokument for kommuneplanens samfunnsdel, og skal i henhold til sivilbeskyttelsesloven § 14 legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Dette bidrar også til et helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet som kommunal beredskapsplikt krever.

Samfunnsdelen bør også inneholde en vurdering av hvordan klimaendringer kan påvirke langsiktige utfordringer, mål og strategier. Indre Østfold bør også se på lokale forhold og vurdere hvordan disse kan påvirke samfunnssikkerhet og kritisk infrastruktur, og hvordan dette bør følges opp. Vi synes derfor det er positivt at kommunen har tatt med et eget avsnitt som omhandler klimaendringer under satsingsområdet *Klima og natur*. I arbeidet med kommunens arealstrategi er det viktig at kommunen bruker kunnskapen om samfunnssikkerhet, beredskap og klimaendringene for framtidig utbygging og utvikling.

### Vannmiljø og avløp

Kommuneplanens samfunnsdel er viktig for å beskrive utfordringer og fastsette mål og strategier for en helhetlig og bærekraftig vannforvaltning med hensyn til naturmangfold, miljøtilstand og brukerinteresser. Vi viser til nasjonale og regionale føringer knyttet til vannmiljø og vannforvaltning. I forslaget til samfunnsdel er blant annet de store vassdragene og rent vann trukket frem som viktig for både mennesker og naturmangfold. Videre står det at flere av kommunens vassdrag ikke har god nok miljøtilstand.

Vi ser det som svært viktig at samfunnsdelen har fokus på denne utfordringen. Ifølge vannforskriften skal tilstanden i overflatevann beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenoprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften er fulgt opp gjennom regional plan for vannforvaltning som blant annet fastsetter konkrete miljømål for vannforekomstene. Ifølge vannforskriftens § 29 skal den regionale vannforvaltningsplanen legges til grunn for kommunens planlegging og virksomhet.

De fleste vannforekomstene i Indre Østfold oppnår i dag ikke miljømålene. Det er mange ulike påvirkninger på vannforekomstene, og innenfor kommunens ansvarsområder er det spesielt utfordringer knyttet til påvirkninger fra landbruk og avløp. Kommunen omfattes av flere vannområder. Kommunens deltakelse i vannområdene er avgjørende for arbeidet med ivaretagelse av miljømålene. Det er imidlertid også viktig at kommunen selv tar eierskap og iverksetter vannforskriften der kommunen er sektormyndighet/forurensere. Samfunnsdelen bør si noe om hvordan den regionale vannforvaltningsplanen skal følges opp og belyse gapet mellom dagens tilstand og mål for vannkvalitet. I den forbindelse må også kommunens ansvar som sektormyndighet for blant annet avløp, landbruk og arealforvaltning tydeliggjøres.

Det kommer fram av forslaget at avløpsrensing er en av kommunens største utfordringer og at kommunen skal ha et framtidsrettet vann- og avløpssystem som tar hensyn til befolkningsøkning og endringer i klima. Kommunens renseanlegg har for lav rensekapasitet, og situasjonen forverres av stor innblanding av overvann og at klimaendringene gir økt nedbør. Videre står det at kommunen skal forbedre vannkvaliteten gjennom bedre rensing av avløpsvannet og prøve ut nye avløpsløsninger. Vi er kjent med at Indre Østfold har igangsatt arbeidet med en kommunedelplan for vann og avløp. Denne planen skal gi kommunen grunnlag for videre arbeid og prioriteringer på avløpssektoren. Vi anbefaler likevel at samfunnsdelen fastsetter noen overordnede føringer og strategier på dette området.

I forslaget står det videre at kommunen skal ha fokus på å redusere avrenning fra landbruket. Ut fra den betydelige påvirkningen som jordbruket har på vannforekomstene i Indre Østfold kommune, anbefaler vi at også de viktigste strategiene på dette området blir synliggjort i samfunnsdelen.

I kommunen er det flere verdifulle arter knyttet til vann og som er sårbare for forurensning og sedimentasjon, blant annet edelkreps og elvemusling. I forslaget vises det blant annet til at Øyeren har flest fiskearter i landet. I kommunen er det også verdifulle våtmarksområder. Vi ser det som viktig at ivaretagelse av verdifullt naturmangfold kommer tydelig fram i samfunnsdelen. Videre må det komme frem at vannkvaliteten også er avgjørende for en rekke brukerinteresser.

Det er viktig at klimaendringer og klimatilpasning er omtalt i samfunnsdelen som et sentralt tema. Klimaendringer og utbygging med tette flater gir utfordringer for vannmiljøet med økte mengder overvann og fremmedvann til avløpsanlegg, økt erosjon og rasfare. Dette utløser behov for forebyggende og avbøtende tiltak, noe som også er omtalt i arealstrategien. Klimatilpassningsarbeidet krever samarbeid på tvers av sektorer, og kommunen har en særlig viktig rolle som planmyndighet. Kommunen må bruke tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvensene av disse. Gode tiltak for å tilpasse samfunnet til et fremtidig klima må tilgjengeliggjøres og benyttes.

Samfunnsdelen skal omfatte overordnede strategier for videre arealplanlegging. Det er utarbeidet en arealstrategi som blant annet omhandler overvannshåndtering, og tiltak for å

hindre eller redusere skade på kritisk infrastruktur. I forslaget til arealstrategi står det at naturbaserte løsninger skal foretrekkes. I den forbindelse ber vi om at det gis føringer om å unngå bekkelukkinger, samt legge til rette for gjenåpning og restaurering av lukkede vassdrag der dette er hensiktsmessig. Videre må det legges vekt på å sikre kantvegetasjon. Dette kan både dempe effektene av klimaendringer, redusere forurensninger og samtidig bidra til naturmangfold og opplevelser.

Arealstrategien peker på flere viktige punkter for ivaretagelse av naturverdier i arealforvaltningen, også tilknyttet vann og vassdrag. Sikring av grønnstruktur i bebyggelsen og naturområder med bekker, elver og vann er nevnt, samt rene vassdrag. I den forbindelse vil vi anbefale at det utarbeides en arealstrategi om å hindre arealbruk og tiltak som får negativ påvirkning på vannmiljøet og medvirker til at miljøtilstanden forringes og miljømålene for vannkvalitet ikke nås. Vi minner også om vårt forventningsbrev for 2021, av 28. januar 2021 med vedlagte føringer for kommunenes arealplanlegging der strandsone, vassdrag og vannkvalitet er tema.

I arealstrategien er avløpskapasitet nevnt som et punkt. Arealstrategien må være tydelig på at videre arealplanlegging må sees i sammenheng med avløpsinfrastrukturens kvalitet og kapasitet samt eventuelle behov for tiltak. Nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i eller i medhold av lov. Rekkefølgekrav vil være et viktig virkemiddel i den forbindelse.

### Landbruk og jordvern

Forslaget til samfunnsdelen viser at Indre Østfold er Norges største jordbrukskommune og har et variert nærings- og bosettingsmønster. Det framgår at kommunen har et overskudd av areal avsatt til boligformål, men behov for tilrettelegging av nye næringsarealer. Kommunen vil at inntil 5 % av den årlige boligbyggingen skal kunne være spredt, og at det skal tilrettelegges for spredt næringsutvikling. Kommunen vil bidra til at landbruksnæringen utvikler seg i en innovativ og miljøorientert retning, og vil at det skal bli enklere å etablere og drive nye næringer i forbindelse med gårdsbruk - også næring som ikke er landbruksbasert. En nullvisjon for omdisponering av matjord vil bli lagt til grunn i arealplanleggingen. Vi mener kommunen bør tilbakeføre overskudd av boligområder til LNF-formål, og at det med fordel kan legges føringer for dette i samfunnsdelen.

Planforslaget legger ikke føringer for om, og eventuelt hvordan, spredt bolig- og næringsutvikling skal styres. Vi mener kommunen bør vurdere å gi føringer for dette i samfunnsdelen. En planmessig avsetting av områder for spredt bebyggelse kan redusere potensialet for konflikt, stimulere til positiv utvikling i nærmere angitte områder og gi mulighet for å prioritere mellom ulike tiltak. Styring øker muligheten for å oppnå god utnyttelse av eksisterende infrastruktur, tilrettelegge for lokalt næringsliv og unngå press på verdifulle landbruksarealer og kulturlandskap. Vi vil også peke på at LNF-formålet setter grenser for næringsutvikling på landbrukseiendommer, både med hensyn til type og omfang, jf. veilederen [Garden som ressurs](#) utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Landbruks- og matdepartement i 2017. Utover dette viser vi til KMDs veileder for [Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder](#) fra mai 2020.

### Naturmangfold

Biologisk mangfold og betydningen av sammenhengende grønnstruktur er svært viktig for arealplanlegging i kommunen. God kunnskap om naturmiljø, for eksempel om naturtyper og biologisk mangfold, er viktig for å finne frem til helhetlige og miljøvennlige løsninger



for arealbruk, utbygging og ressursforvaltning. Dette bidrar til større forutsigbarhet for næringsliv, utbyggingsinteresser og innbyggere. I samfunnsdelen trekkes naturen i Indre Østfold frem, og det er positivt at dette gjenspeiles i arealstrategien under de seks strategiene for ivaretagelse av klima og naturverdier.

### **Klimagassutslipp og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging**

Klimaendringer er en av de største utfordringene vi står overfor i vår tid og arbeidet for å bidra til å redusere klimagassutslipp skal prioriteres. Kommunal planlegging er viktig for å begrense energiforbruk og klimautslipp fra transportsektoren og fra endret arealbruk. Alle beslutninger om lokalisering og utforming av næringsvirksomhet, boliger, infrastruktur og tjenester påvirker energiforbruk og utslipp i lang tid fremover. I samfunnsdelen fremkommer det at kommunen har størst direkte utslipp fra transport og jordbruk.

Kommunens arealplanlegging må bidra til å nå målene om reduserte klimagassutslipp. Vi har en klar forventning til kommunen om å avgrense byggesonen, utvikle kompakte tettsteder og konsentrere framtidig utbygging rundt kollektivknutepunkt. Dette for at innbyggernes daglige gjøremål i størst mulig grad kan skje med kollektivtrafikk, sykkel og gange, og for å ta vare på dyrket mark og natur. Vi vil og fremheve at det er stadig mer bevissthet rundt bruk av karbonrike arealer til utbygging, og at dette gir utfordringer for å nå klimamål. I arealstrategien er det fremhevet ved at all utbygging skal først og fremst skje gjennom gjenbruk av arealer, i nærhet til eksisterende og sosial infrastruktur og nærhet til kollektivtilbud. Dette kunne med fordel også vært listet opp med alle strategiene på side 31.

### **Arealstrategi**

I vår uttalelse til planoppstart av samfunnsdelen forventet vi blant annet at arealstrategien bygget opp under nasjonale forventninger og målsettinger gitt i fylkesplanen for Østfold. Vi påpekte at arealstrategien bør tar inn over seg de prioriterte satsingsområdene fra samfunnsdelen og at strategien kan bidra til å løse noen av disse utfordringene som skisseres opp. Videre fremhevet vi at det bør diskuteres hva de ulike byene og tettstedene skal være og hvilke funksjoner de skal inneha, herunder f.eks. bolig, handel og næringsutvikling. Vi mener forslaget som nå foreligger i har i stor grad fulgt opp dette.

I arealstrategien gis det en gjennomgang av senterstrukturen i kommunen. Videre utvikling skal foregå i hele kommunen ut ifra eksisterende bosettingsmønster. Vi vil anbefale kommunen å vurdere om bosettingsmønsteret og senterstrukturen vil være med å nå målene tilknyttet satsingsområdene og strategiene i arealstrategien som nå foreslås. I den anledning bør kommunen også vurdere dette opp imot arealdisponeringen i gjeldende kommuneplaner. I saksfremlegget går det blant annet frem at kommunen har et arealoverskudd for bolig.

Vi mener strategiene som listes opp på side 31 vitner om at kommunen setter seg ambisiøse mål tilknyttet de fem satsingsområdene. Vi stiller oss spørrende til punkt 18 om masseuttak og deponier. Vi mener det er uheldig om det kun legges opp til deponering, og minner om at det er satt nasjonale mål om å gjenvinne/gjenbruke mest mulig, og redusere overskudd av masser. Deponering av masser bør kun forbeholdes masser uten gjenbruks- eller gjenvinningspotensial. På bakgrunn av dette ber vi om at dette punktet revideres.

Ellers viser vi til kommunens ansvar som planmyndighet, jf. [Statsforvalterens forventningsbrev for 2021](#), datert 28. januar 2021 og tilhørende [vedlegg med forventninger til kommunal arealplanlegging](#).

Vi ber om å få tilsendt vedtaket i saken og vedtatt samfunnsdel med arealstrategi.

Med hilsen

Carl Henrik Jensen (e.f.)  
seniorrådgiver

Torgeir Fagersand  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Medsaksbehandlere: Kjersti Salberg, Kjell-Olaf Richardsen, Maria Kjølberg Evensen, Lise Økland, Ståhle Bakstad, Karianne Madhavi Klingenberg og Monica Carmen Gåsvatn.

Kopi til:

Statens Vegvesen	Postboks 1010 Nordre Ål	2605	LILLEHAMMER
Viken fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG