

Høringsuttalelse - Kommuneplanens samfunnsdel - Indre Østfold kommune 2021-2032

Fylkesrådet i Viken fylkeskommune har i møte 11. mai gjort vedtak i sak 117/21 om uttalelse til kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 for Indre Østfold kommune.

Samfunnsdelen som strategisk verktøy

Indre Østfold kommune har gjort et godt arbeid med kommuneplanens samfunnsdel og fylkesrådet ser det som positivt at planen har et tydelig fokus på FNs 17 bærekraftsmål og hvordan disse er knyttet opp til satsningsområdene i plandokumentet.

Fylkesrådet er opptatt av at samfunnsdelen er et strategisk verktøy for kommunen og for lokal samfunnsutvikling. Samfunnsdelen skal være det plandokumentet som gir helhetlige og samordnede føringer for kommunens arbeid. Fylkesrådet forventer at samfunnsdelen følges opp ved rulleringer av kommuneplanens arealdel, i kommunedelplaner og i relevante temaplaner.

Nedenfor gir fylkeskommunen en vurdering av planforslaget, og vi gir faglige råd som vi ber kommunen følge opp og innarbeide i planen før kommunens sluttbehandling.

Det er positivt at planen har et tydelig fokus på FNs 17 bærekraftsmål. Bærekraftsmålene, som de ulike satsningsområdene er knyttet opp mot, synliggjøres i dokumentet på en god grafisk måte. Kommuneplanen vektlegger at det å ta bærekraftsmålene inn over seg også handler om måten å jobbe sammen med storsamfunnet på. Å bruke bærekraftsmålene på en slik måte er i tråd med nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging for å møte fremtidens utfordringer. Viken fylkeskommune har vedtatt at FNs 17 bærekraftsmål skal ligge til grunn for samfunnsutviklingen i det nye fylket. Ettersom det enda ikke finnes klare retningslinjer eller prosedyrer for oppfølging av målene, vil ulike kommuner og fylkeskommuner velge ulike tilnæringsmåter. Det viktige er at bærekraftsmålene følges opp i planverket og omsettes til handling. Det er noe uklart hvilken innvirkning det har fått at barnekonvensjonen ligger til grunn for planen. Dette forholdet kan med fordel konkretiseres noe mer.

Rammer og regionale planer

I planforslaget er ikke de nasjonale og regionale føringene synliggjort. Samfunnsdelen bør vise til nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

PLAN Avdeling for kommunale planer

Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG

Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO

Telefon: 32 30 00 00

E-post: post@viken.no

Internett: www.viken.no

Org.nr.: 921693230

Regionale føring i regionale planer som er relevante for samfunnsdelen skal legges til grunn. Disse er:

- Veien til et bærekraftig Viken. Regional planstrategi 2020-2024.
- Fylkesplan for Østfold «Østfold mot 2050»
- Fylkesdelplan for barn- og unge (2009)
- Regional plan for folkehelse i Østfold 2012- 2015/2024
- Regional plan for fysisk aktivitet 2018 -2029
- Regional kompetanseplan for Østfold
- Regional plan klima og energi for Østfold 2019-2030
- Regional plan for kulturminner i Østfold 2010-2022
- Regional plan for kultur Østfold 2018-2029
- Regional plan for næringsutvikling
- Regional transportplan
- Regional plan vindkraft i Østfold
- Regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma 2016 - 2021

Regional planstrategi for Viken ble vedtatt desember 2020. Planstrategien bygger på FNs 17 bærekraftsmål og angir nye utviklingsmål for fylket, som skal følges opp i 3 ny regionale planer for: Kompetanse og verdiskaping, Økt livskvalitet, deltagelse og likeverd og Areal og mobilitet. Ovennevnte regionale planer gjelder frem til de nye er vedtatt.

Medvirkning

Indre Østfold har hatt fokus på medvirkning i planarbeidet, og har gjennomført gode prosesser både i forhold til politisk nivå og samfunnet ellers. Gode planprosesser og arenaer for medvirkning bidrar til forankring og legitimitet blant befolkningen. Vi trekker særlig frem medvirkning i forhold til barn og unge som godt håndtert. Medvirkning forplikter, og Indre Østfold kommune har en bevissthet rundt dette, som også kommer frem i planforslaget.

Befolkningsprognoser og sentrale utfordringer

Planforslaget peker på et behov for å ha en fleksibel plan som tar høyde for en høyere befolkningsvekst (1,1%) enn SSB sin framskrivning (0,57 %). Kommunens antagelse om høyere befolkningsvekst begrunnes med vekst i Oslo-området kombinert med manglende boligbygging samt utbygging av Follobanen og E18. En vekst på 1,1 % tilsvarer ca 5000 nye innbyggere frem mot 2032. SSB beregner viser samtidig at 75% av den samlede befolkning vil være i aldersgruppen over75 år.

Befolkningsframskrivningen er særlig viktig føring for arbeidet med kommunens tjenesteproduksjon og for kommuneplanens arealdel. Det skal i arealdelen sikres arealer for boligutbygging og en arbeidsplassutvikling i samsvar med veksten. Kommune beskriver at de 5 kommuneplanene til sammen har et arealoverskudd for boligformål, med allerede sikret 3000 daa boligareal og i tillegg et stort potensial for fortetting og transformasjon. Fylkeskommunen forventer at arealbehovet i ny plan tilpasses en realistisk befolkningsutvikling og at lokalisering vurderes i forhold til måloppnåelse for samfunnsmålene. Vår oppfatning er at 1,1% ligger for høyt, og at det er et stort gap mellom SSB sitt MMM-alternativ og kommunen anslag. For romslig med arealer i arealplanen vil vanskeliggjøre den styrte fortettingen og transformasjonen kommunen ønsker å få til, og det vil ikke være mulig å nå samfunnsmålene. For å sette kommunens antagelse om vekst i lys av de siste årenes hendelser viser vi også til at tall fra SSB viser at nettoinnvandringens bidrag til befolkningsutviklingen reduseres kraftig for kommuner med høy sentralitet, mens reduksjonen er mindre for mindre sentrale kommuner. For Viken sin del har

dette store konsekvenser for utviklingen i folketallet, og dette vil også berøre Indre Østfold kommune.

Kommunen beskriver utfordringer og muligheter i forhold til:

- til aldrende befolkning og samtidig muligheten for å tiltrekke seg ny befolkning, særlig yngre, yrkesaktive.
- utvikling av et trygt samfunn basert på tillit, medvirkning og demokratiske prosesser, med muligheter for involvering av innbyggerne, sikring av samfunnskritiske funksjoner og forsvarlig beredskapsdekning og arbeid med overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse.
- komplekse og sammensatte utfordringer, samfunnsfloker, og samtidig muligheten til å løse disse i felleskap, samskaping og helhetlig innsats. Nye måter å jobbe på skal bidra til å løse levekårsutfordringer og sikre velferdstilbudet i fremtiden.

Fylkesrådets vurdering er at det er god sammenheng mellom utfordringene som trekkes frem og de 5 innsatsområdene med strategier. Kommuneplanens sier at utfordringene skal følges opp videre gjennom arealdelen, temaplaner og gjennom økonomiplanen, som blir handlingsdelen til kommuneplanen. I arbeidet med planstrategien gjorde Indre Østfold en todeling, og vedtok i første fase hvordan kommuneplanarbeidet skulle håndteres. Samfunnsdelen blir nå et viktig utgangspunkt for planstrategi del II, som skal beskrive hvilke kommunedelplaner, temaplaner og strategier som skal utarbeides. Vi oppfordrer til at kommunen tydeliggjør hvilke planbehov som er identifisert i kommuneplanarbeidet.

Arealstrategi

Arealstrategien omtales i et eget kapittel i samfunnsdelen. I arealstrategien videreføres målene i samfunnsdelen og det gis konkrete rammer for arealutviklingen. Det skal legges opp til en bærekraftig utvikling, i hele kommunen. De omfattende naturkvalitetene som særpreger kommunen skal ivaretas. I tillegg er det lagt stor vekt på hva som må gjøres for å øke attraktivitet for bosetting (inkludert grep for å styrke sosial bærekraft), for byutvikling og handel, og for næringsutvikling. Viktigheten av god infrastruktur som omfatter både samferdsel, bredbånd og vann- og avløpsanlegg er beskrevet. Hovedområdene er fulgt opp med 17 arealstrategiprinsipper. Vår vurdering er at arealstrategien bygger på gode prinsipper som:

- Redusere klimagassutslipp fra transport
- Styrke kommunens tettsteder
- Styrking av jordvern
- Ivareta samfunnssikkerhet og naturmangfold
- Utbygging ved gjenbruk av arealer, eksisterende bebyggelse og anlegg før nye arealer tas i bruk
- Utbygging u nærhet til eksisterende teknisk og sosial infrastruktur og i nærhet av kollektivknutepunkt prioriteres

Handel beskrives som motor for by-/tettstedsutviklingen. Vi ber kommunen vurderer å også trekke frem kulturen her, og kulturinstitusjonenes betydning for fremtidig utvikling. Kommunen vektlegger behovet for spredt næringsutvikling. Vi viser her til fylkesplanens strategi for levende bygder og næringer i landbruket, samt retningslinjer for spredt næringsetablering, som vi mener må ligge til grunn for kommunens satsning i LNF-områdene.

En viktig del av videre arbeid med arealdelen må være å vurdere hvilke arealer som skal tilbakeføres til LNF og hvilke som skal «settes på vent» med rekkefølgebestemmelser knyttet til

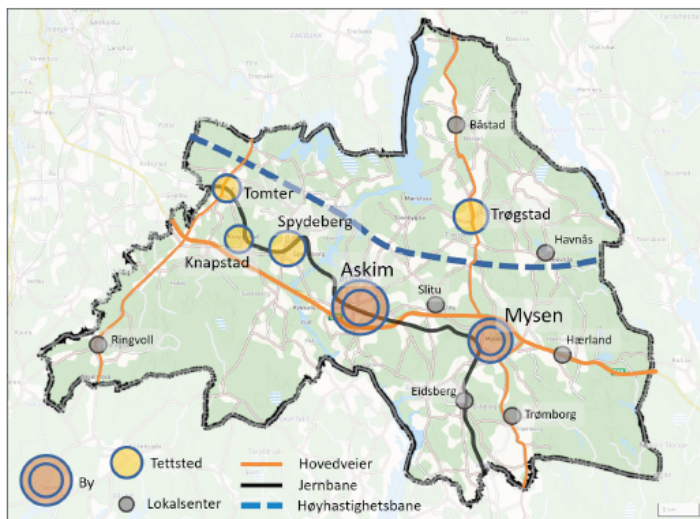
planperioder. Vi ber om at arealdelen følger opp fylkesplanens retningslinjer om å vurdere utbyggingsarealer på dyrket mark på nytt, for å ivareta dette hensynet. Her viser vi til Vikens nullvisjon for omdisponering av dyrket mark.

Arealbehovet for næring må vurderes ut fra ny situasjon som storkommune. Potensialet som ligger i transformasjon og fortetting i sentrum av byene og tettstedene har kommunen vurdert til å være stort. Dette må inngå i en samlet vurdering når behovet for ev nye næringsarealer skal utredes.

Vi viser også til fylkesplanens retningslinjer for masseforvaltning og fylkeskommunens veileder for masseforvaltning. Vi ber om at målene for masseforvaltningen tydeliggjøres i samfunnsplanen med utgangspunkt i målene om å:

- Sikre byggeråstoff og uttaksområder for framtidige behov i Viken
- Sikre arealer for masseinntak, gjenvinning og lovlig deponering
- Sørge for størst mulig gjenbruksandel av gjenvinnbare masser
- Redusere miljø- og samfunnsbelastning fra masseuttak, massehåndtering og massetransport

Kommunen jobber for en utvikling av byene, tettstedene og grendene i hele kommunen. Samfunnsdelen har fastsatt en senterstruktur som er i henhold til fylkesplanen. Vi spiller inn at arealstrategien i samfunnsdelen ikke må fastsette endelig senterstruktur. Dette kan eventuelt avvendes til arealdelen for å vurdere utviklingsmønsteret opp mot hvilke virkemidler kommunen vil bruke i arealdelen.



Kartutsnitt: Fra samfunnsdelen side 32.

Det er positivt at det legges inn strategier for ivaretagelse av klima og naturverdier samt strategier for sosial bærekraft, økt vekst og attraktivitet i arealstrategien. Koblingene til bærekraftsmålene, gjør på denne måten arealdelen til et tydeliggjøre, sterkt virkemiddel for å nå samfunnsmålene.

Samferdsel

Samfunnsdelen med arealstrategi for Indre Østfold har en tidshorisont fra 2021 til 2032 med 5 satsningsområder (levekår, klima og natur, økonomi, næringsutvikling, og samskaping). Mobilitet er trukket fram på tvers av satsningsområdene.

Indre Østfold kommune har i likhet med mange andre kommuner spredt bosetningsmønster, og flere byer/tettsteder med ulik størrelse som gjør det krevende å drive kommuneplanlegging som fremmer miljømessig bærekraftige løsninger.

Det er foreslått flere gode overordnede avbøtende tiltak, eksempelvis som at kommunen ønsker å være pioner på grønn transport og mobilitet. Det viktigste grepet er likevel å se fremtidig arealbruk i en sammenheng hvor transportbehovet reduseres. I arealstrategien er det vist en senterstruktur med føringer for utvikling på stedene som er klassifisert som by, tettsted og lokalsenter.

Overordnet konsekvensanalyse skjer når arealdelen utarbeides jf. pbl § 4-2 andre ledd. Det er derfor et spørsmål om de delene av arealstrategien som legger konkrete føringer på fremtidig arealutvikling av tettstedene med fordel kunne blitt overlatt til planprosessen med kommuneplanens arealdel hvor kunnskapsgrunnlaget antagelig er bedre.

Friluftsliv

Friluftsliv er en helsefremmende aktivitet som favner bredt på tvers av sosiale forskjeller, og vi ber om at friluftsliv vies noe større oppmerksomhet i planen.

Vi foreslår at «underoverskriften» på side 16 endres til «Naturmangfold og friluftsliv», og at det her tas inn et eget avsnitt om friluftsliv. Vi peker på at Indre Østfold har mange attraktive friluftslivsområder, og ni områder som er statlig sikret til friluftslivsformål. Disse områdene driftes av kommunen, og kommunen kan årlig søke fylkeskommunen om økonomisk støtte til tilrettelegging, i tråd med forvaltningsplaner som er godkjent av fylkeskommunen. Det er behov for nye forvaltningsplaner for de statlig sikrede friluftslivsområdene i Indre Østfold. Turstier og andre ferdselsårer for friluftsliv er lavterskel anlegg som er lette og attraktive å bruke for mange. Indre Østfold er med på den nasjonale og regionale satsingen på friluftslivets ferdselsårer og vil utarbeide en egen plan for dette.

Vi ber kommunen vurdere å innlemme friluftsliv sammen med naturtema i tekstboksen på side 16. Her spiller vi også inn at Granodden, Hallerud bad, Hanseholmen, Haukenestangen, Moseby, Nes, Sand, Stiklatjern og Svarverud er statlig sikrede friluftslivsområder for allmennheten.

Under «Arealstrategier» foreslår vi at første strategi omhandler forholdet til klima og natur- og friluftslivsverdier. Her spiller vi inn at det bør sikres sammenhengende grønnstruktur og ferdselsårer for friluftsliv i tilknytning til bebyggelsen, at store sammenhengende natur- og friluftslivsområder med bekker, elver og vann bør sikres og at viktige friluftslivsområder bør tilrettelegges på en naturvennlig måte, samt at universell utforming skal vurderes der det er hensiktsmessig.

Næring

Det framgår ikke hvilket kunnskapsgrunnlag som er lagt til grunn for kapitlet om «Næringsutvikling og verdiskaping». Analysen av problematikken knyttet til arbeidsplassvekst, yrkesdeltaking og kompetansebehov er generell og benytter ikke den kunnskap som er bygd opp de senere årene. Planen sier lite om hvordan tunge samfunnstrender som digitalisering og bærekraftig omstilling/sirkulærøkonomi kan benyttes til å gi nye muligheter for Indre Østfold,

f.eks i kopling mellom en omfattende landbruksnæring og ny kunnskap innen digitalisering og bioteknologi. Av tiltakene som skal prioriteres de første årene inngår grunnleggende kommunale oppgaver som vei, vann og avløp og en arealplan skal lages for å sikre forutsigbarhet, men det sies ikke noe om problematisering av forholdet mellom å bedre utnyttelse av eksisterende arealer framfor å ta i bruk nye.

Det kan være hensiktsmessig å gjøre et mer grundig arbeid for å utmeisle en strategi for næringsutvikling i Indre Østfold kommune i et regionalt perspektiv. Vi anbefaler at Indre Østfold kommune vedtar utarbeidelse av en næringsstrategi for næring i trinn 2 av planstrategien. Viken fylkeskommune kan delta i en slik prosess.

Folkehelse

Det er positivt at planforslaget har levekår og like muligheter som ett av sine satsningsområder. Dette rommer barn og unges oppvekstbetingelser, gode levekår og livskvalitet for alle og tilrettelegging for en god alderdom. Vi trekker også frem medvirkningen i planprosessen som positivt, som et ledd i tilrettelegging for aktiv deltagelse og innbyggerinvolvering. Vi foreslår imidlertid at ordet helse tas inn i setningen «*Tilgang til rent og nok drikkevann er en forutsetning for god livskvalitet, befolkningsvekst og næringsutvikling*» (s.15).

Kulturarv

Arkeologi

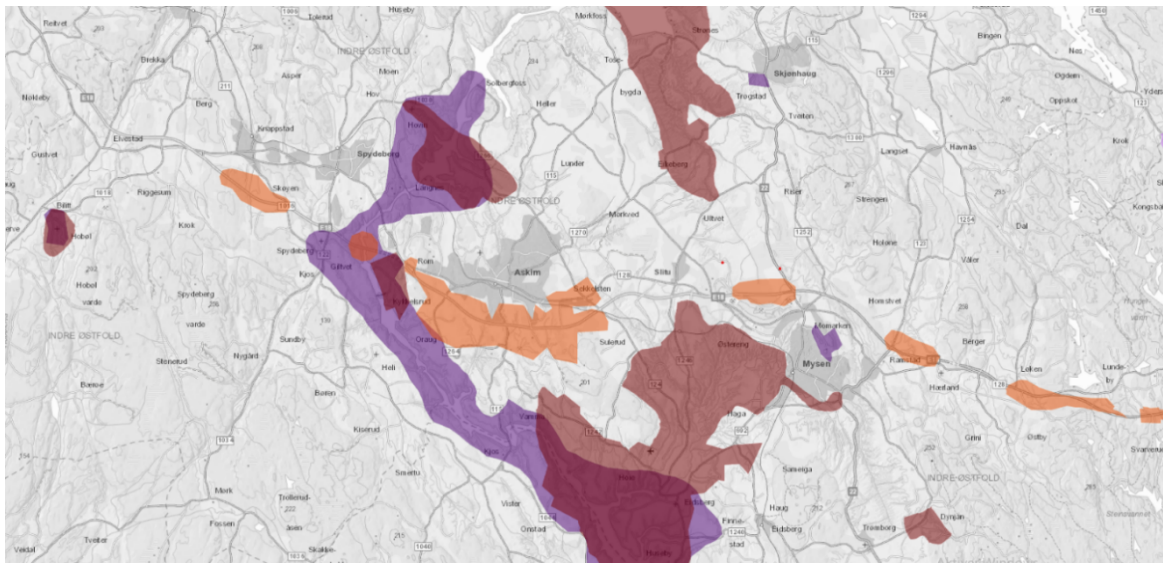
Samfunnsdelen med arealstrategi legges til grunn når kommuneplanens arealdel skal utarbeides. Det er derfor viktig at de valgene/prioriteringene er gjort på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Med mer dyptgående og systematiske analyser vil man få satt flere divergerende hensyn og interesser opp mot hverandre. Eksempelvis forholdet til verneverdige og fredete kulturminner opp mot lokale distriktsutviklingshensyn før man gjør de prioriteringene som vi oppfatter allerede er gjort i arealstrategien. Også for tema kulturarv spiller vi derfor inn at konkrete lokaliseringer bør vurderes overlatt til planprosessen med kommuneplanens arealdel hvor kunnskapsgrunnlaget antagelig er bedre.

Til varsel om oppstart spilte vi inn at man må ta utgangspunkt i de 5 kommunenes vedtatte kulturminneplaner. Disse planene legger konkrete føringer på fremtidig arealutvikling. Vi ber om at forholdet til kulturminner tas inn i arealstrategien.

Kulturarv nyere tids kulturminner

Ved varsel om oppstart gav VFK innspill om at kulturminner og kulturmiljø må tas inn som tema i kommuneplanens samfunnsdel gjennom å f.eks formulere egne mål og strategier knyttet til kulturminner/-, og i forbindelse med mål og strategier til andre sektorer (som oppvekst, reiseliv, folkehelse m.v.). Vår vurdering er at kulturminner har fått en sporadisk omtale. Fremfor alt nevnes ikke begrepet «kulturmiljø, noe vi mener er uheldig. Vi savner også begrepet «miljø» som overgripende begrep for natur- og kulturmiljø. I samfunnsdelen nevnes «Klima og natur». Vi ber kommunen vurdere å omtale dette som «Klima og miljø» for å betone at miljøet rundt oss ikke bare består av natur, men i høy grad også kultur, og at kulturminner og kulturmiljøer henger tett sammen med klima og klimaendringer.

Kulturlandskapets verdi betones flere ganger i samfunnsdelen. Dette mener vi er et godt eksempel på et område der natur og kultur henger sammen. Flere områder i Indre Østfold kommune er avsatt til kulturhistorisk landskap av nasjonal interesse (KULA) i 2015. Under kapitlet «Klima og miljø» kan de geografiske temakartene vedlagt Fylkesplanen nevnes (se bilde), som viser områder med regionale verdifulle kulturmiljøer og kulturlandskap.



Vi viser til de tre nasjonale målene som er satte i den seneste stortingsmeldingen om kulturmiljøpolitikken, *Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold*:

- Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø
- Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging
- Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk

Vi anbefaler at verdien av kulturmiljø og kulturminner trekkes fram i tema klima og miljø som viktig bidrag til å skape egenart og identitet i samfunnet. Dette er verdier som skaper gode boområder, møteplasser og nærmiljø av høy kvalitet, både innenfor og utenfor vekstområder. Kulturmiljøer og kulturminner gir en historisk tidsdybde og er viktige for enkeltmenneskers identitet, trivsel og selvforståelse. Det gir steder særpreg og egenart og er en ressurs for lokalsamfunns- og næringsutvikling.

Under samme kapittel anbefaler vi at det vises til kulturminneplanene fra de fem tidligere kommunene og at de er viktige verktøy i kommuneplanarbeidet.

Under overskriften «Økt bostedsattraktivitet» anbefaler vi at betydningen av bygningsvern og klima-arbeid trekkes fram. Bevaring av bygninger bidrar til mindre klimautslipp enn ved nybygging og bevaring av kulturminner kan derfor være en ressurs i det grønne skiftet.

Oppsummering

Indre Østfold kommune har gjort et godt arbeid med kommuneplanens samfunnsdel og fylkesrådet ser det som positivt at planen har et tydelig fokus på FNs 17 bærekraftsmål og hvordan disse er knyttet opp til satsningsområdene i plandokumentet.

Fylkesrådet ber kommunen om å følge opp følgende faglige råd og innarbeide disse i planen: Planen bør henvise til regionale føringer i gjeldende regionale planer og rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging. Det bør konkretiseres hva det betyr for planen

at barnekonvensjonen ligger til grunn. Kommunen bør vurdere å tydeliggjøre hvilket planbehov som er identifisert i arbeidet med kommuneplanen, for oppfølging i planstrategi del II.

Tema friluftsliv, som helsefremmende aktivitet som favner bredt på tvers av sosiale forskjeller, bør tas inn i samfunnsdelen. Friluftsliv bør også inngå i arealstrategien for å gi føringer for arealdelen. Når det gjelder tema næring bør planen i større grad ta opp i seg tunge samfunnstrender som digitalisering og bærekraftig omstilling/sirkulærøkonomi kan benyttes for å gi nye muligheter. Fylkeskommunen anbefaler også at kommunen utarbeider en egen næringsstrategi.

Vi mener tema folkehelse er godt håndtert. Kommunen bør fokusere enda mer på hvordan bærekraftsmålene skal balanseres.

I arealstrategien bør kulturminner og kulturmiljø være representert.

Vennlig hilsen

Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim
Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim

Kari Elisabet Ottestad

fylkesråd for plan, klima og miljø
Fylkesråd for klima, plan og miljø

Seniorrådgiver

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

STATENS VEGVESEN