

Kommentarer fra Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Aremark og Hvaler kommuner til forslag til tre regionale planer for Østfold 2025-2040

08.05.2025

Innhold

Kommentarer fra Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Aremark og Hvaler kommuner til forslag til tre regionale planer for Østfold 2025-2040.....	1
1. Sammendrag.....	2
2. Om de tre regionale planene samlet sett	3
Fakta	3
Felles kommentarer til de tre planene sett under ett.....	5
3. Plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd	8
Fakta	8
Kommentarer til planen som helhet.....	8
Utfyllende kommentarer til strategier og tiltak i plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd.....	8
4. Plan for verdiskaping og kompetanse.....	13
Fakta.....	13
Kommentarer til plan for verdiskaping og kompetanse som helhet.....	13
Utfyllende kommentarer til strategiene i plan for verdiskaping og kompetanse samt handlingsprogram	14
5. Plan for areal og mobilitet	16
Fakta.....	16
Kommentarer til plan for areal og mobilitet som helhet.....	18
Utfyllende kommentarer til enkelte deltemaer i plan for areal og mobilitet.....	19
Vedlegg – kart med arealtypene som omfattes av regionale planbestemmelser i alternativ b, regional plan for areal og mobilitet	37

1. Sammendrag

Tre regionale planer for Østfold er på høring:

- Plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd 2025-2040
- Plan for verdiskaping og kompetanse 2025-2040
- Plan for areal og mobilitet 2025-2040

Kommunedirektørene har vurdert planenes konsekvenser for Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Aremark og Hvaler. Vurderingene kommer fram av dette dokumentet. Planene er omfattende, og det har ikke vært rom for å gi detaljerte tilbakemeldinger om alle temaer. Det er plan for areal og mobilitet som er mest inngripende for kommunene.

Dette er hovedpunktene i kommunedirektørenes vurdering av de tre planene samlet sett:

- Gjennomføring av planene vil kreve svært store ressurser fra kommunene.
- Planene gir svært lite rom for det lokale selvstyret når det gjelder arealutvikling.
- Planene bør i større grad bære preg av at fylkeskommunen har en rolle som regional utviklingsaktør.
- Planene innfører nye krav til utredninger, kartlegginger og øvrig dokumentasjon for utbyggingssaker. Summen av kravene vil kunne bremse utviklingen og nødvendig omstilling.
- Planene vil gi begrensninger for næringsvirksomheters mulighet til å etablere seg eller utvikle seg i Østfold. Dette må vurderes i planen.
- Retningslinjer (og eventuelle bestemmelser) om arealbruk gjør at noen av delmålene i de tre planene umulig kan nås. Dette er ikke håndtert. Hva er konsekvensene av arealrestriksjonene i planen for Østfolds attraktivitet som næringsregion?
- Planene krever at kommunene stiller krav i plansaker som kommunedirektørene mener har usikre hjemler. Krav om økologisk eller økonomisk kompensasjon vil kunne være nyttig framover, men er for prematurt.
- Det må foreligge mer utfyllende dokumentasjon for blant annet temakartene.

Det er også mye i planene som kommunedirektørene mener er positivt, for eksempel at antall delmål er redusert betraktelig i planene sammenlignet med plangrunnlaget utarbeidet av Viken fylkeskommune. Det er også et godt grep å erstatte 12 tidligere fylkesplaner med 3 regionale planer. Selv om planene er omfattende, innebærer de en betydelig forenkling sammenlignet med dagens situasjon med 12 forskjellige fylkesplaner, de fleste med sine egne mål, strategier og handlingsprogram.

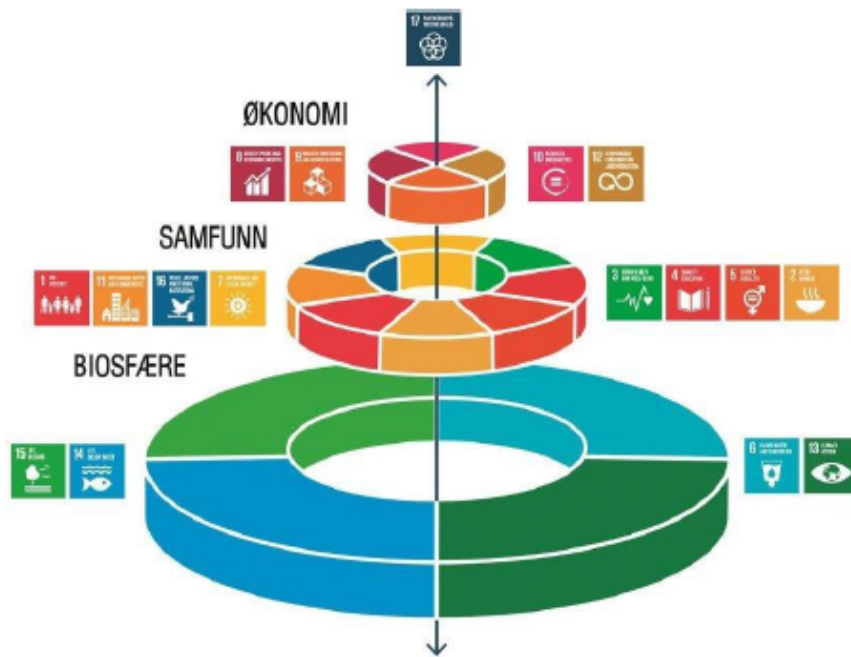
2. Om de tre regionale planene samlet sett

Fakta

Planene legger til grunn de fem langsiktige utviklingsmålene vedtatt i regional planstrategi for Østfold i juni 2024:

1. Natur, klima og planetens tålegrenser
<i>I 2040 er hensynet til naturen og planetens tålegrenser grunnleggende for all samfunnsutvikling i Østfold. Østfold er et bærekraftig og klimasmart lavutslippssamfunn, som har god kunnskap til våre økosystemer, og som tar vare på det biologiske mangfoldet, naturområdene og matjorda i Østfold. Vi vektlegger beredskap, klimatilpasning og matsikkerhet, og forvalter våre natur-ressurser langsiktig, effektivt og nyskapende. Resultatet er gode levekår og et godt livsgrunnlag for dagens og morgendagens innbyggere.</i>
2. God livskvalitet og like muligheter
<i>I 2040 lever alle mennesker i Østfold verdige og meningsfylte liv. Vi har trygge arbeidsplasser og tilgang til relevant utdanning. Fylket kjennetegnes av gode, varierte boområder med levende møteplasser. Kulturlivet og foreningslivet er rikt, og vi kan dyrke natur- og friluftsinteressene våre. Østfoldsamfunnet er åpent, mangfoldig og inkluderende.</i>
3. Grønn og rettferdig verdiskaping
<i>I 2040 er Østfold en nyskapende, internasjonalt konkurransedyktig og mangfoldig næringsregion som leder an i det grønne skiftet. Vi har attraktive private og offentlige arbeidsplasser, velfungerende markeder, ledende forsknings- og kompetansemiljøer og høy sysselsetting. Vi har et rettferdig og anstendig arbeidsmarked. Østfold viser vei i utviklingen av sirkulær økonomi. Vekst og verdiskaping i Viken tar hensyn til naturen, ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap og skaper velferd og god livskvalitet for innbyggerne.</i>
4. Omstilling og tillit
<i>I 2040 er Østfold et sterkt og trygt samfunn, som kan møte både kjente og uforutsette utfordringer og endringer. I Østfold har vi verktøyene vi trenger for å vende utfordringer til muligheter. Østfoldsamfunnet er godt forberedt på både akutte og langsiktige konsekvenser av klima- og miljøendringene. Næringslivet har god evne til å håndtere og utnytte endringer i teknologi, kompetansebehov og økonomiske forutsetninger. I 2040 deltar mange innbyggere i utviklingen av fylket, og vi har tillit til hvordan fylket styres. Innbyggerne har fremtidstro og opplever høy grad av trygghet, livskvalitet, tilhørighet, frihet og tillit.</i>
5. Sammen skaper vi Østfold
<i>I 2040 har vi sterk kultur for samarbeid og kunnskapsdeling i Østfold. Vi har sterke og forpliktende partnerskap hvor offentlige aktører, næringsliv, frivillighet, forskning og enkeltmennesker deltar. Samarbeidet foregår på tvers av geografi og forvaltningsnivåer. Østfold deltar aktivt i nasjonalt, grenseregionalt og internasjonalt arbeid. Det gir oss kunnskap, kompetanse og gjennomslag til å nå målene vi har satt oss.</i>

I regional planstrategi er det også påpekt at miljømessig bærekraft er grunnlaget for sosial og økonomisk bærekraft. Dette er illustrert med denne modellen som kan kalles «bryllupskaka»:

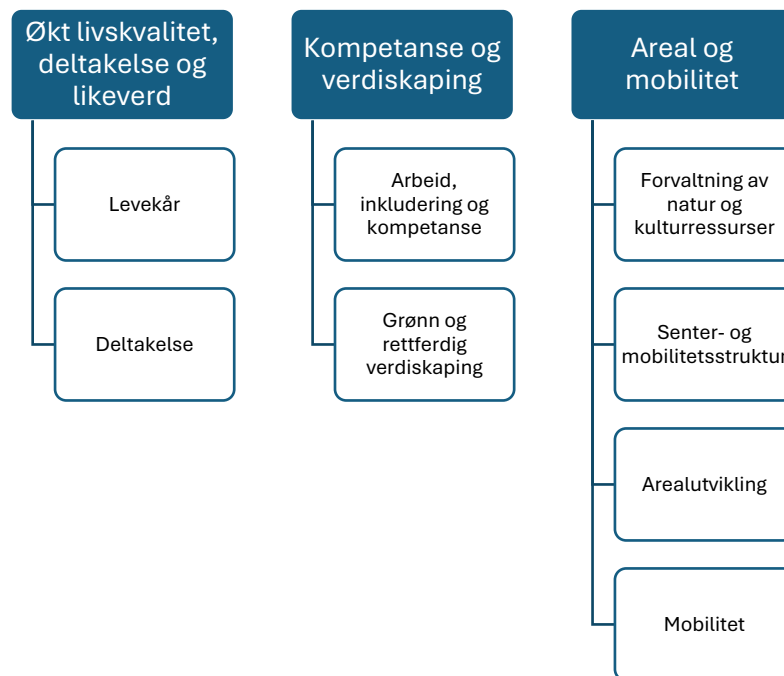


Videre har planene konkretisert de langsiktige utviklingsmålene gjennom 19 delmål. Merk at plangrunnlaget som Østfold arvet fra Viken hadde 65 delmål. De 19 delmålene er som følger:

1. Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040.
2. I 2040 produseres det like mye energi som det forbrukes i Østfold.
3. I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert.
4. Forbruket av areal er redusert og innen 2040 har fylket nærmet seg natur- og arealnøytralitet.
5. Fylkets vassdrag, land-, og havområder er bevart, beskyttet og restaurert i tråd med naturavtalen.
6. Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert.
7. I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket er redusert. I byvekstavgtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033 og ytterligere redusert innen 2040.
8. Innen 2030 er andelen som er godt fornøyd med livet økt i hele befolkningen, og forskjellene mellom utdanningsgrupper er redusert.
9. Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.
10. Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 over landssnittet.
11. Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt og i 2040 er andelen som fullfører og består utdanning i løpet av 6 år fra oppstart, blant de høyeste i landet.
12. Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket.
13. Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt.
14. I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi.
15. Kompetansegapet mellom tilbudt og etterspurt kompetanse er redusert.
16. Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud.
17. Tilliten til offentlige myndigheter i Østfold er høyere enn gjennomsnittet i Norge.
18. Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge.

19. Vi har etablerte samarbeidsstrukturer, god samhandling og sterke og forpliktende partnerskap i og utenfor fylket, som gjør at vi sammen kan nå våre mål.

Planene er bygd opp slik at hver plan er delt mellom flere temaer.



Plan for areal og mobilitet har også noen deltemaer som ikke er gjengitt i illustrasjonen over.

Innenfor hvert tema, er det formulert strategier. Innenfor hver strategi, er det tiltak. Disse inngår i handlingsprogrammet. Ansvar for gjennomføring av tiltakene hviler på fylkeskommunen, kommunene, samt øvrige offentlige og private aktører.

Plan for areal og mobilitet har også retningslinjer som vil være førende for kommunenes arealplanlegging. Der har fylkeskommunen sendt på høring to alternativer – *alternativ a* med retningslinjer, *alternativ b* med retningslinjer og to regionale planbestemmelser.

De tre planene på høring erstatter 12 fylkesplaner.

Felles kommentarer til de tre planene sett under ett

Svært inngripende, redusert lokalt handlingsrom

Plan for areal og mobilitet framstår som svært inngripende. Den reduserer handlingsrommet lokalt. Planen åpner for at fylkeskommunen kan stoppe svært mange initiativer til utvikling i fylket. Det legges opp til utstrakt bruk av innsigelser og samtykkebehandling i store retningsvalg og avveininger mellom ulike samfunnshensyn. Det er allerede betydelige føringer og begrensninger fra staten sin side som følges av Statsforvalteren. Kommunedirektørene vurderer at fylkeskommunen inntar med disse planene en tilsvarende rolle som Statsforvalteren.

Svært ressurskrevende for kommunene

Planene presenterer mange tiltak og strategier som krever betydelig ressursinnsats for mange aktører, både offentlige og private. Retningslinjene og bestemmelsene om areal og mobilitet innfører mange nye krav for kommunene. Summen vurderes å ikke være gjennomførbar for kommunene, særlig i lys av deres stramme økonomi. Kommunene er i en situasjon der de i må forvalte sine ressurser strengt og i enda større grad enn før prioritere for å klare å ivareta alle sine lovpålagte oppgaver. Kommunedirektørene kan med dette ikke se at de ambisiøse strategiene og tiltakene i planen er gjennomførbare.

Målkonflikter må håndteres og anmodning om å inkludere ytterligere to klimamål

Det er generelt positivt med 19 delmål framfor 65 i plangrunnlag fra Viken fylkeskommune. Det er imidlertid behov for ytterligere bearbeiding. Det er åpenbare konflikter mellom delmålene. Et eksempel er konflikten mellom mål om reduksjon av klimagassutslipp og mål om energiproduksjon på den ene siden, og mål om å nærme seg arealnøytralitet på den andre siden. Det kommer ikke fram av planen hvordan disse målkonfliktene skal håndteres.

Gjennom beslutningsprosessene i kommunene fattes det politiske vedtak som tar stilling til målkonflikter. Er det målkonflikter som er av regional eller nasjonal betydning ivaretas dette gjennom innsigelsesinstituttet, og målkonflikter blir avklart ved mekling hos statsforvalter eller i Kommunal- og distriktsdepartementet. Med en regional plan som ikke håndterer åpenbare målkonflikter, og hvor det i tillegg er uklart hvilket juridisk grunnlag den er tuftet på, vil planprosesser bli betydelig mer både omfattende og byråkratiske enn de er i dag. Det vil i tillegg være uklart hvilken myndighet som tilligger de kommunale folkevalgte i forhold til de fylkeskommunalt folkevalgte. Dette vurderes som en demokratisk utfordring.

Kommunedirektørene mener også at noen mål bør tydeliggjøres. For eksempel omdisponering av dyrket og dyrkbar mark. Menes det at det ikke skal omdisponeres noe i det hele tatt i hele planperioden, dvs. fra vedtak av planen til 2040? Hva menes konkret med at fylkets vassdrag, land-, og havområder skal være bevart, beskyttet og restaurert i tråd med naturavtalen?

Fylkeskommunen er medlem i og vertskap for Klima Østfold. Det er et viktig signal til kommunene at fylkeskommunen står fast ved arbeidet som har vært lagt ned i fellesskap om klimamål. Følgende anbefales derfor tatt inn i planen:

- Østfold-regionen skal oppnå netto null CO₂-utslipp innen 2050 ved både kraftig å redusere utslippene og øke CO₂-fangst.
- For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfoldsamfunnet øke ressurseffektiviteten og redusere klimafotavtrykket fra varer og tjenester vi kjøper.

Disse målene blir viktig grunnlag for felles prosjekter og samarbeid framover, slik 2030-målet, som omhandler kutt i direkte utslipp, har vært det så langt. Dersom utelatelsen skyldes at mållåret er 2050 må det påpekes at dette er for å være i samsvar med nasjonale og internasjonale mål. Selv om mål-året er langt frem i tid må arbeidet med klimatiltakene for å svare ut disse temaene pågå nå.

Klimamålet i delmål 1 mangler referanseår. Kommunene legger til grunn at fylkeskommunen retter dette opp og benytter seg av 2016 som referanseår, i tråd med Klima Østfold-samarbeidet.

Kommunedirektørene mener målene bør, så langt det lar seg gjøre, være konkrete, målbare, og realistiske å oppnå innen 2040.

Retningslinjer må tydeliggjøres, lovhjemler må avklares

Kommunedirektørene vurderer at en del retningslinjer er utydelige, med fagbegrep som ikke er definert. Videre innføres det krav som kommunedirektørene vurderer har usikre hjemler. Dette gjelder for eksempel krav om økologisk og økonomisk kompensasjon. Det er svært viktig at kommunene ikke settes i en posisjon der de blir bedt om å kreve noe det ikke er hjemmel for, og må håndtere konsekvensene av dette i etterkant.

Konsekvenser på sosial og økonomisk bærekraft, spesielt Østfolds attraktivitet som næringsregion, må vurderes bedre

Plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd har en strategi om å skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø (strategi 1.3). Det er skrevet i planen at strategien blant annet innebærer å bidra til at alle har en bolig og et godt bomiljø uavhengig av eieform og sosioøkonomisk bakgrunn. I retningslinje 24 står det «Nærmiljøer og boområder skal utvikles med høy kvalitet ut fra følgende prinsipper: Sosial bærekraft skal innarbeides i planleggingen ved å inkludere tiltak for sosial integrasjon, særlig i områder med stor økonomisk eller kulturell diversitet. Dette inkluderer *tilgang til rimelige boliger* og skape møtesteder som fremmer fellesskap, samhold og sosial deltakelse.» (kommunedirektørenes utheving)

I regional plan for kompetanse og verdiskaping er det strategier om inkludering av hele arbeidsstyrken og vekst og verdiskaping basert på bærekraftig utnyttelse av fornybare naturressurser. Begrensningene på arealbruk, særlig for næringsutvikling, vil slik kommunedirektørene ser det kunne stå i veien for oppnåelse av målene i denne planen. Kommunedirektørene er svært bekymret for at planen vil svekke Østfolds attraktivitet i konkurransen med andre regioner. Dette er ikke drøftet i planen. Det samme gjelder konsekvenser av arealbruksrestriksjoner for mål om rimelige boliger.

Fylkeskommunen må ta større ansvar for gjennomføring av tiltak

Det er uklart hvem som faktisk har ansvar for gjennomføringen av flere av tiltakene i handlingsprogrammet. Kommunedirektørene mener fylkeskommunen må ta større ansvar for gjennomføring av tiltak. Planene må ikke bare innrettes slik at fylkeskommunen kan stoppe initiativer fra andre, men også forplikte fylkeskommunen til aktivt å jobbe for å realisere målene i planen. Med andre ord må fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør i større grad fram i planene. Ressursene som fylkeskommunen har tenkt å bruke til å følge opp en utvidet planmyndighetsrolle, burde heller blitt brukt til fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, eller til fylkeskommunale kjerneoppgaver.

Flere positive grep

Det er mye i planene som kommunedirektørene mener kommunene bør støtte. Antall delmål er redusert betraktelig i planene sammenlignet med plangrunnlaget utarbeidet av Viken fylkeskommune, noe som vurderes som svært positivt. Det er et godt grep å erstatte 12 tidligere fylkesplaner med 3 planer. I tillegg er kommunedirektørene enige i utfordringsbildet i planene, og støtter mange av strategiene.

3. Plan for økt livskvalitet, deltagelse og likeverd

Fakta

Regional plan for økt livskvalitet, deltagelse og likeverd tar for seg sosial bærekraft, som defineres som et «samfunn preget av tillit, trygghet, tilhørighet og tilgang til goder som arbeid, utdanning og gode nærmiljø» (FHI). Planen har 9 strategier rettet mot å bedre levekårene og å øke innbyggernes samfunnsdeltakelse. Disse er listet opp under.

Tema 1: Levekår
1.1: Redusere sosial ulikhet i helse
1.2: Sikre gode oppvekstvilkår for alle barn og unge
1.3: Skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø
1.4: Fremme grønn omstilling og klima- og miljøvennlige liv for alle
Tema 2: Deltakelse
1.5: Et mer inkluderende arbeidsliv for økt livskvalitet og bedre levekår
1.6: Økt representasjon og bredere deltagelse i demokratiske prosesser og beslutninger
1.7: Styrke mangfold og deltagelse i frivillig aktivitet
1.8: Sikre alle tilgang til å skape, utøve, oppleve og delta gjennom et bredt spekter av kulturuttrykk
1.9: Skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen

Kommentarer til planen som helhet

Plan for økt livskvalitet, deltagelse og likeverd adresserer viktige samfunnsutfordringer og samsvarer med nasjonale folkehelsemål og internasjonale bærekraftsmål.

Kommunedirektørene mener planen beskriver flere av Østfolds hovedutfordringer. Innretning og avgrensning samsvarer i det vesentlige med kommunene sine planer.

Gjennomføring av planen vil være avhengig av betydelige ressurser, samordning mellom ulike aktører, ansvarliggjøring, ledelsesforankring og politisk vilje. Kommunedirektørene vurderer at planen kan være egnet som regional støtte til å gjennomføre kommunenes folkehelsepolitikk.

Kommunedirektørene vurderer imidlertid at det er stor risiko for at kommunenes stramme økonomi kan bli en barriere. Det er behov for færre og tydeligere prioriteringer samt realistiske, målbare tiltak for å sikre reell effektevaluering.

Utfyllende kommentarer til strategier og tiltak i plan for økt livskvalitet, deltagelse og likeverd

Strategi 1.1 «Redusere sosial ulikhet i helse»

Kommunedirektørene støtter strategien og ser den som viktig for å utjevne sosiale forskjeller. Tiltakene følger opp strategien, men det savnes en tydeligere beskrivelse av hvordan tiltakene skal gjennomføres og hvem som skal følge disse opp. Partnerskapet for folkehelse bør videreføres og videreutvikles. Kommunedirektørene vil presisere at partnerskap slik det er omtalt i tiltak 1.1.1, er en fylkeskommunal oppgave som beskrevet i folkehelseloven. Et slikt partnerskap må derfor være et tilbud til alle kommuner og ikke gjenstand for samfinansiering eller andre betalingsløsninger. Arbeid for å heve kompetansen knyttet til evaluering av

kommunens folkehelsearbeid, internkontroll, og tiltak, burde vært presisert som en del av dette tiltaket eller et eget tiltak.

Fylkeshelseundersøkelsene er viktige for kommunens folkehelsearbeid. Det er tilsvarende viktig at fylkeskommunen sørger for at alle videregående skoler deltar i Ungdataundersøkelsene. Metoder for å følge opp de største folkehelseutfordringene i regionen bør inkluderes i tiltakene.

Strategi 1.2 «Sikre gode oppvekstsvilkår»

Trygge og gode oppvekstsvilkår er et svært viktig fokusområde, og også noe som det jobbes med lokalt. Det er usikkerhet knyttet til noen av strategipunktene, blant annet hva som menes med å samarbeide om barn og unges trivsel på tvers av skole og fritid, samt hva som defineres inn under begrepet helsefremmende.

Deler av teksten er svært detaljrik, noe som en slik overordnet strategi ikke bør være. Enkeltområder innenfor temaet folkehelse og livsmestring (her: stress), bør ikke løftes fram.

Det etterlyses et større fokus på overgangene i et barns liv, da disse fasene anses som kritiske. Strategien sier lite om de voksne i laget rundt barn og unge, som er en viktig ressurs i deres utvikling.

Strategiens vekt på økonomisk inkludering og tilgang til fritidsaktiviteter er svært viktig. Det er viktig at det regionale nivået samordner innsatsen og sikrer en felles retning. For at tiltakene skal være gjennomførbare, forutsettes det at kommunene får støtte til gjennomføring – både faglig og økonomisk.

I utlysningen i forbindelse med folkehelseprogrammet er lek en av to temaer man kan søke på. Kommunedirektørene mener det burde vært en tydeligere sammenheng mellom fylkesplanen og denne innretningen på folkehelseprogrammet.

Strategi 1.3 «Skape sosialt bærekraftige lokalsamfunn og trygge og gode bomiljø»

Kommunedirektørene understreker behovet for en aktiv boligpolitikk for å sikre mangfoldige, stabile og inkluderende bomiljøer, særlig i en tid med økonomisk usikkerhet og økte levekostnader. Strategi 1.3 vurderes til å samsvare godt med kommunenes egne mål om å utvikle trygge, inkluderende og sosialt bærekraftige nærmiljøer og bomiljøer.

Strategiens vekt på fellesskap, kulturelle møteplasser og sosial infrastruktur støtter opp under kommunens satsninger innenfor områdeløft (for de kommunene som har det), byliv og forebyggende folkehelsearbeid. Det er positivt at arkitektur, kultur og lokal identitet løftes frem som virkemidler i utviklingen av gode og inkluderende bomiljøer. Strategien er på riktig nivå for regional forankring. Strategien vurderes som gjennomførbar, forutsatt at kommunene får støtte i form av veiledning, kompetanse og relevante virkemidler. Det anbefales at fylkeskommunen utvikler og tilgjengeliggjør felles verktøy og prinsipper for økt inkludering av sosial bærekraft i areal- og stedsutvikling.

For et mer balansert boligmarked, motvirke segregering og sikre at flere har tilgang til trygge og stabile boliger, bør strategien prioritere regional samordning og planlegging. Samarbeidet

mellom kommuner bør styrkes for å sikre en felles boligpolitikk som unngår skjevutvikling mellom by og distrikt.

Kommunedirektørene mener fylkeskommunen må innlemme lokalsamfunn (gjelder for Fredrikstad kommune) og organisasjonslivet i sin brukermedvirkning ved både prosjektering av nye fylkeskommunale bygg og ved utviklingen av eksisterende. Kommunene har bred erfaring med utleie av offentlige formålsbygg og kan bistå med praktiske løsninger og gjennomføring. Fylkeskommunale bygg bør være tilgjengelige for innbyggere på lik linje som øvrige offentlige bygg.

Det er uklart hva som menes med å ta vare på ressurser og kvaliteter fra naturen og det er heller ikke forklart i teksten.

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

Kommunene støtter strategien, og vurderer at det er positivt at fylkeskommunen tar ansvar for etablering av delingsløsninger for mobilitet.

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

Kommunene er enige i at det er et behov for at fylkeskommunen tar en koordinerende/samordnende rolle i arbeidet for mindre utenforskap i utdanning og arbeidsliv, og økt inkludering. Det er viktig at fylket tar ansvar for en overordnet samordning av ulike aktører, både offentlige og frivillige, og at dette løftes i regional plan. Kommunedirektørene mener at å “forsterke samarbeidet om kvalifisering og fullføring av videregående opplæring for ungdom og voksne” er et nøkkelpunkt for å lykkes, og savner konkrete tiltak for å få flere til å fullføre VGS. Fylket må ta ansvar for overordnet samordning av initiativer for å redusere utenforskap i utdanning og arbeidsliv samtidig som fylket omorganiserer skolestrukturen. Kommunedirektørene mener det er viktig å styrke etablerte møteplasser som f.eks. «Inkluderingsdager i Østfold» når det skal legges til rette for regionalt samarbeid og erfaringsdeling om integrering av innvandrerbefolkningen i arbeidslivet. Det er viktig at fylkeskommunen tilrettelegger for slike arenaer hvor frivillighet, offentlig sektor og næringslivet kan møtes for samskaping.

Tiltaket «Krafttak Østfold» er uklart beskrevet i handlingsprogrammet og det finnes ingen tilgjengelig informasjon om tiltaket ved søk på fylkeskommunens hjemmesider. Om et slikt initiativ skal koordineres bør fylkeskommunen gjøre dette.

Under: «2.5.2/1.5.2 Samordne arbeidet med å øke sysselsettingen av grupper som er utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet» bør tiltakene bli tydeligere formulert. Det framstår som man ønsker å utvikle eksisterende oppgave, samtidig som det er uklart hva disse oppgavene innebærer og hvem som skal utføre dem.

Strategi 1.6 Øke representasjon og bredere deltagelse i demokratiske prosesser og beslutninger

Kommunedirektørene vurderer at beskrivelsen av hva denne strategien innebærer er god.

Det savnes imidlertid konkrete og spesifikke tiltak knyttet til inkludering av ungdom utenfor utdanning og arbeid, økt digital kompetanse for eldre og utsatte grupper, samarbeid med innvandrersamfunn og økt tilgang til språkopplæring. For å sikre gjennomføring er det behov for flere ressurser lokalt og for bedre koordinering mellom aktører.

Utover å vise til «felles innsats» er tiltaket «1.6.1» i handlingsprogrammet utydelig. Det kommer ikke fram hva tiltaket går ut på.

Kommunedirektørene støtter tiltak 1.6.4 og mener det bør ses til den allerede utviklede «Østfoldmodellen for flerkulturell kompetanse» som var aktiv i perioden 2011-2017. Behovet for flerkulturell- og mangfoldskompetanse er i vår region økende. Systemet bør utvikle et nettverk av kursholdere med flerkulturell kompetanse som rekrutteres fra de ulike kommunene i Østfold.

Det finnes i dag mange sosiale entreprenører og lokale initiativ som kan jobbe sammen gjennom et offentlig/privat samarbeid. Det vil være mulig for sosiale entreprenører å utvikle et tilbud som kan finansieres av både kommune, fylkeskommune og eksterne midler.

For å sikre bred deltakelse, bør det fokuseres på ulike former for medvirkning.

Kommunedirektørene savner noe konkret om barne- og ungdomsmedvirkning og elevdemokrati.

Strategi 1.7 Styrke mangfold og deltakelse i frivillig aktivitet

Kommunedirektørene støtter strategi 1.7 og vurderer at innretningen er i tråd med kommunenes arbeid med frivillighet, mangfold og deltakelse. Strategien retter søkelyset mot sentrale utfordringer som også kommunen kjenner igjen i egen frivillighetspolitikk og praksis. Regional støtte til metodeutvikling, samordning og kompetanse av økt mangfold og deltakelse er noen av bærebjelkene innenfor dette arbeidet. Det regionale nivået er godt egnet for å samordne og forsterke lokale initiativ, bidra til kompetansedeling og til å sikre en felles dialogarena for offentlig og frivillig sektor. Samtidig bør strategien tydeliggjøre frivillighetens rolle som en selvstendig samfunnskraft. Det bør legges større vekt på hvordan frivillige organisasjoner selv kan initiere og utvikle inkluderende tiltak, også uten prosjektfinansiering. Frivillig innsats fra unge og personer med innvandrerbakgrunn må vies særlig oppmerksomhet, også gjennom støtte til nyorganisering og uformelle fellesskap. Det er avgjørende at tilskuddsordninger utformes i tett dialog med frivilligheten, og at forutsigbarhet og langsiktighet styrkes.

Samlokalisering og tilgang på egnede og rimelige lokaler er et hinder for mange frivillige aktører. Dette bør også løftes fram i regional plan.

I beskrivelsen om hva strategi 1.7 innebærer nevnes «nye rekrutteringsmetoder», «utvikle aktiviteter», «bidra til at kostnader ikke blir et hinder» og «fremme samlokalisering, flerbruk og deling av lokaler», uten at det konkretiseres gjennom tiltak som beskriver hvordan man skal oppnå dette i planperioden.

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

Strategien vurderes til å være i tråd med kommunenes mål om bred deltakelse, ytringsmangfold og kultur som demokratisk og sosial arena. Strategien svarer på utfordringer som også ses lokalt, og løfter fram kunst og kultur som en integrert del av samfunnsutviklingen. Det vurderes at strategien har et riktig ambisjonsnivå for regional forankring. Den vil kunne forsterke kommunens lokale kulturpolitikk og gi retning for fremtidig samhandling mellom forvaltningsnivåene. Strategien bør imidlertid i større grad konkretisere hvordan kommunene kan få støtte til å utvikle lokal kulturinfrastruktur og møteplasser – både fysiske og digitale. Det bør vurderes hvordan det regionale nivået kan styrke forbindelsen mellom profesjonelle og

frivillige aktører og løfte frem mangfold i talentutvikling og nye kulturuttrykk. Strategien fremstår som gjennomførbar, forutsatt god samordning og forutsigbare støtteordninger.

Kobling mellom plan for økt livskvalitet og plan for areal og mobilitet, deltema 4 Kulturminner og kulturmiljø: Kommunedirektørene støtter at det er fokus på rådgivnings- og veiledningsansvar, bevaring/forvaltning, tilgjengeliggjøring/formidling og kulturminnenes økonomiske verdi. Som del av planområde Areal og mobilitet er det imidlertid vesentlig at det gjøres tydelige koblinger mot planområde «Økt livskvalitet, deltakelse og likeverd» slik at man sørger for at fokuset ikke utelukkende blir et forvaltningsansvar, men at den kulturelle verdien (formidlingen, attraksjonskraften, egenverdien) av kulturminnene og kulturmiljøene også blir videreutviklet.

Det er usikkert hva som legges i strategipunktet om at «alle kan være med å definere hva som er viktig kulturarv». Kommunedirektørene savner omtale av det frie feltet innen kultur, og «byene som motor» i kulturfeltet.

Det er vanskelig å se sammenhengen mellom strategipunktene og de valgte satsingsområdene i handlingsprogrammet. Enkelte tiltak er altomfattende, og dermed upresise, andre er vanskelig å forstå som strategiske grep for fylkeskommunens kultursatsing.

Strategi 1.9 Skape kultur for økt fysisk aktivitet i hverdagen

Kommunedirektørene vurderer at det er gode punkter i strategiene, men at de ikke gjenspeiles i handlingsprogrammet. Talentutvikling er viktig, men breddedeltakelse og inkluderende tiltak på universelt nivå er en befolkningsstrategi som bør prioriteres, slik at alle – uavhengig av økonomiske, sosiale eller fysiske barrierer – kan delta i aktivitet og bevegelsesglede.

Kommunene ser det derfor som positivt med et fokus på å redusere barrierer og kostnader for å øke deltakelsen i idrett og friluftsliv. Det etterlyses mer konkrete tiltak for å bedre gjenspeile bredden i strategien, og for å gjøre den mer gjennomførbar, eksempelvis at alle barn skal ha tilgang til organiserte aktiviteter som er gratis og skal ha tilknyttet en plan for transport/skyss.

Kommunedirektørene mener Østfold fylkeskommune bør arbeide aktivt for romsligere retningslinjer for tildeling av spillemidler fra kulturdepartementet. Dagens retningslinjer er for begrensende og er til hinder for behovsrettet anleggsutvikling og innovasjon.

Kommunedirektørene mener at krafttak for mangfold og inkludering i idretten ikke bare kan være å gjøre mer av det samme. Skal man operere med et veiskille som viser at problemene tas på alvor, må det blant annet investeres der problemene er størst. Man må bruke kunnskap om hvilke tiltak som har fungert andre steder.

Kommunedirektørene mener at strategien bør inneholde grep som omhandler kompetansebygging og holdningsskapende arbeid for trenere for unge utøvere, slik at disse blir bedre rustet til å forvalte både potensialer og bredden i idretten. Olympiatoppen opererer med begrepet «ringene i vannet» som bør være den viktigste regionale og lokale faktoren for en toppidrettssatsning.

4. Plan for verdiskaping og kompetanse

Fakta

Regional plan for verdiskaping og kompetanse tar for seg økt deltakelse i arbeid- og samfunnsliv samt økt omstilling i næringslivet og det grønne skiftet. Planen har 2 hovedtemaer og 11 strategier. Strategiene er listet opp i tabellen under. Under hver strategi er det oppgitt noen tiltak i handlingsprogrammet 2025-2028.

Tema 1: Arbeid, inkludering og kompetanse
2.1: Samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse
2.2: Styrke arbeidslivet som arena for kompetanseutvikling
2.3: Fleksible og tilpassede kompetansetilbud for læring gjennom hele livet
2.4: Økt andel elever og studenter som fullfører og består utdanning
2.5: Inkludering av hele arbeidsstyrken
Tema 2: Grønn og rettferdig verdiskaping
2.6: Sikre næringslivet tilgang til grønn og fornybar energi
2.7: Koordinert planlegging for bærekraftige verdikjeder og bedre utnyttelse av ressurser
2.8: Omstilling til en mer sirkulær økonomi
2.9: Vekst og verdiskaping basert på bærekraftig utnyttelse av fornybare naturressurser
2.10: Styrket og målrettet samarbeid i innovasjonssystemene innenfor utpekte satsingsområder
2.11: Forskningsbasert kunnskap og innovasjon for omstilling og bærekraftig verdiskaping

Kommentarer til plan for verdiskaping og kompetanse som helhet

Kommunedirektørene støtter behovet for langsiktige, strategiske planer for samfunnsutviklingen i Østfold. Samtidig er kommunedirektørene bekymret for at innretningen på den regionale planen og detaljeringsgraden i strategiene. Kommunedirektørene har tidligere gitt tilbakemeldinger på at planene generelt har for liten «maskevidde», i den forstand at de er for detaljerte og reduserer lokalt handlingsrom.

Kommunedirektørene mener at en slik innretning vil svekke Østfolds konkurransekraft opp mot de andre regionene, gjøre det svært krevende å etablere nye arbeidsplasser og dermed påvirke sysselsettingsgraden negativt. Dette er spesielt alvorlig i en region som allerede har lavere sysselsettingsgrad enn landsgjennomsnittet.

Fylkeskommunen har valgt å legge "hensynet til planetens tåleevne" som overordnet målsetting for all samfunnsutvikling. Denne målsettingen, slik den er operasjonalisert i de foreslåtte planene, innebærer betydelige begrensninger på arealbruk, særlig for næringsutvikling.

Kommunedirektørene er enige i at det er viktig å sikre planetens tåleevne. Det er grunnlaget for framtidig økonomisk og sosial bærekraft. Samtidig mener kommunedirektørene at flere av restriksjonene i plan for areal og mobilitet eventuelt bør innføres nasjonalt. Dette for å unngå at Østfold blir mindre attraktivt som næringsregion sammenlignet med de andre regionene. Fylkeskommunens rolle bør være å utvikle strategier som styrker Østfoldsamfunnets bærekraft gjennom næringsutvikling, kompetanseheving og sosial inkludering – ikke å innføre ytterligere begrensninger som svekker regionens utviklingsmuligheter.

Det må være en bedre balanse mellom miljømessige hensyn og behovet for økonomisk og sosial utvikling.

Fylkeskommunen oppfordres derfor til å:

- Vurdere om planens vektlegging av planetens tåleevne som overordnet mål, gir tilstrekkelig handlingsrom for balansert samfunnsutvikling.
- Legge sterkere vekt på å sikre tilstrekkelig næringsarealer og fleksibilitet for nyetableringer.
- Tilpasse planene slik at de i større grad støtter opp om økt sysselsetting, konkurransekraft og attraktivitet for næringslivet.
- Sørge for at handlingsprogrammet fokuserer på tiltak som raskt kan styrke Østfolds arbeidsmarked og økonomiske bærekraft.
- Justere handlingsprogrammet for å sikre at fylkeskommunens handlinger virkelig bidrar til samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, og dermed økt fullføring, riktige utdanningsvalg, redusert bytte av retning.
- Østfold må i større grad markedsføres som et attraktivt sted å etablere bedrift, bo og jobbe i. Dette ansvaret bør fylkeskommunen ta.
- Det må anerkjennes at internasjonal konkurranse ikke alltid tar hensyn til klima. Tiltak i Østfold må være balansert for å opprettholde konkurransekraft.
- Dersom nye næringsarealer blir vanskelig å utvikle, må det vurderes justeringer i bruk av ABC-prinsippet for eksisterende næringsbygg og «grå» arealer, slik at ikke eksisterende arealer blir stående tomme.
- Det må etableres systemer for rekruttering og kompetansetilflytning, slik som støtte til nettverk som jobber for å tiltrekke spisskompetanse til regionen. Nettverk for kompetansetilflyttere er ett av tiltakene som Østfold fylkeskommune selv støtter i denne perioden, og bør videreføres som permanent tiltak.
- NAV bør vurdere i større grad å støtte bedrifter som ønsker å ta inn flere arbeidstakere fra arbeidskraftreserven, fremfor kun at støtten kun følger den enkelte arbeidssøker. Dette er et tiltak som raskt vil kunne øke sysselsettingsgraden.
- Planen stiller store forventninger til at næringslivet – og særlig små og mellomstore bedrifter – skal bidra aktivt til kompetanseutvikling, arbeidsinkludering, bærekraftig omstilling og innovasjon. Dette er viktige mål, men i praksis har mange bedrifter begrenset kapasitet til å delta i tunge samarbeidsprosesser eller utviklingsprosjekter.

Utfyllende kommentarer til strategiene i plan for verdiskaping og kompetanse samt handlingsprogram

Strategi 2.1: Samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse

Strategien tar sikte på å sikre bedre kobling mellom kompetansetilbud og arbeidslivets behov. En grunnleggende forutsetning for å redusere kompetansegapet er at utdanningstilbudet faktisk svarer på arbeidslivets behov. Det er derfor svært bekymringsfullt at fylkeskommunen legger ned linjer som næringslivet etterspør. Dette svekker tilliten til strategiens gjennomførbarhet og undergraver målet om bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse. Det er helt avgjørende at fylkeskommunen som skoleeier prioriterer å opprettholde og videreutvikle tilbud som arbeidslivet trenger – ikke avvike dem eller flytte tilbudet bort fra elevenes bosted.

Strategi 2.4 – Fullføring og bestått utdanning

Det er viktig med en balansert fordeling av ansvar, der fylkeskommunen aktivt styrker kvaliteten i utdanningen, og ikke ensidig forventer innsats fra næringslivet. Investeringer i tidlig innsats, tilpasset opplæring og rekruttering av kvalifiserte lærere er avgjørende.

Strategi 2.5 – Inkludering av hele arbeidsstyrken

Det må bygges videre på eksisterende samarbeidsstrukturer, for eksempel mellom NAV, næringsliv og kommuner. Nye tiltak må ikke føre til dobbeltarbeid, men styrke det som allerede fungerer.

Strategi 2.6 – Tilgang til grønn energi

Energiutbygging bør i størst mulig grad skje på eksisterende næringsarealer, takflater og grå arealer, fremfor verdifulle jordbruksområder. Samtidig må det sikres løsninger for å håndtere energikrisen. Det må utvikles felles løsninger og kompetanse på tvers av kommuner og næringsliv. Tilstrekkelig energitilgang må sikres i hele fylket.

Strategi 2.8 – Sirkulær økonomi

Det må opprettes målrettede støtteordninger og fleksible reguleringer for å hjelpe små og mellomstore bedrifter i omstillingen.

Strategi 2.9 – Verdiskaping fra naturressurser

Arealbehov for landbruk, havbruk og energi må balanseres helhetlig. Det bør stimuleres til teknologiutvikling og innovative forretningsmodeller som tar hensyn til både natur og økonomi.

Det er viktig at bioøkonomi og verdiskaping knyttet til havet – den blå næringen – kommer tydeligere frem i den regionale planen. Regionen har sterke fortrinn innenfor marin næringsutvikling, og det ligger et stort potensial i å videreutvikle bærekraftig matproduksjon, høsting og foredling av marine ressurser. Dette er også i tråd med å utarbeide og iverksette en helhetlig matstrategi for Østfold. Planen bør derfor i større grad løfte fram den blå bioøkonomien som en strategisk satsing for Østfold.

Strategi 2.11 – Forskningsbasert innovasjon

Anvendt forskning og samarbeid med næringsliv bør prioriteres. Det må legges til rette for bedre tilgang til ordninger som Nærings-PhD, næringsmaster og studentprosjekter. Samarbeidet mellom næringsliv, academia og offentlig sektor må styrkes. Tilgang til forskningsmiljø må styrkes i hele regionen.

Handlingsprogram 2025-2028

Tiltakene er relevante, men det er mangel på tydelig ansvar og oppfølging. Mange tiltak forutsetter kapasitet og ressurser som kommunene og små og mellomstore bedrifter i dag ikke har. Det er viktig at nye tiltak gjennomføres og videreutvikles i eksisterende samarbeidskonstellasjoner, for å unngå etablering av stadig nye samarbeidsarenaer. Implementeringstempoet må kunne tilpasses lokale forutsetninger, særlig i mindre kommuner.

5. Plan for areal og mobilitet

Fakta

Østfold fylkeskommune oppsummerer plan for areal og mobilitet slik i sitt høringsbrev:

«Plan for areal og mobilitet skal sørge for en langsiktig, forutsigbar og god arealforvaltning i fylket. Den ser areal- og mobilitetsplanlegging i sammenheng og på tvers av kommunegrenser. Denne planen har også en mobiliserende og samordnende rolle - den skal bidra til at samfunnsaktørene følger felles strategier mot felles mål. Samtidig gir fylkeskommunen som regional planmyndighet gjennom denne planen formelle føringer for den kommunale arealplanleggingen. Retningslinjer og planbestemmelser for arealbruk kan benyttes for å ivareta nasjonale og regionale hensyn og for å få til ønsket utvikling på tvers av kommunegrensene i fylket. Forslag til regional plan for areal og mobilitet er utarbeidet i to alternativer. Forskjellen på alternativene er bruken av regionale planbestemmelser for ivaretagelse av natur og dyrket mark. Alternativ a) inneholder kun retningslinjer for ivaretagelse av natur og dyrket mark, mens alternativ b) inneholder både retningslinjer og planbestemmelser for ivaretagelse av natur og dyrket mark. Øvrig innhold i planen er likt for begge alternativene.»

Plan for areal og mobilitet har 22 strategier. I likhet med de to andre planene er det tiltak i handlingsprogrammet som er knyttet til hver strategi. I tillegg har plan for areal og mobilitet retningslinjer og regionale planbestemmelser, et plankart, fire temakart, en konsekvensutredning, samt en veileder om lokalisering av næringsvirksomheter etter ABC-prinsippet.

Strategiene i plan for areal og mobilitet er listet opp i tabellen under.

Tema 1: Naturmangfold
Strategi 3.1: Bevare Østfoldnaturens egenart, styrke naturmangfoldet og minimere inngrep i natur
Strategi 3.2: Sikre naturen som leverandør av økosystemtjenester
Tema 2: Landbruk
Strategi 3.3: Vern av dyrka og dyrkbar mark går foran utbygging
Strategi 3.4: Ivareta utmarksområders biologiske mangfold og produksjonsgrunnlag
Tema 3: Sjø, vassdrag og strandsone
Strategi 3.5: Styrke allmenne interesser i sjø, vassdrag og strandsone
Tema 4: Kulturminner og kulturmiljø
Strategi 3.6: Bevare og bruke kulturminner og kulturmiljøer som ressurs
Tema 5: Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet
Strategi 3.7: Legge til rette for økt fysisk aktivitet i hverdagen
Tema 6: Masseforvaltning og geologiske ressurser
Strategi 3.8: Fremme helhetlig og sirkulær masseforvaltning på tvers av geografiske grenser og forvaltningsnivå
Tema 7: Energi og grønn omstilling
Strategi 3.9: Fremme overgang fra fossil til fornybar energi
Tema 8: Hovedstruktur for mobilitet
Strategi 3.11: Videreutvikle en klimavennlig, attraktiv og trafiksikker hovedstruktur for mobilitet
Tema 9: Godstransport og terminalstruktur
Strategi 3.12: Videreutvikle et effektivt, klima- og miljøvennlig system for gods- og varetransport
Tema 10: Samarbeid

Strategi 3.13: Bedre areal/mobilitetsløsninger gjennom samarbeid mellom forvaltningsnivåer og andre relevante aktører
Tema 11: Utvikling av sentrumsområder
Strategi 3.14: Utvikle attraktive og inkluderende sentrumsområder
Tema 12: Knutepunktutvikling
Strategi 3.15: Oppgradere og utvikle effektive knutepunkt med kvalitet
Tema 13: Utvikling av nærmiljø og boområder
Strategi 3.16: Utvikle attraktive, inkluderende og helsefremmende nærmiljøer og boområder
Tema 14: Lokalisering av bolig og virksomheter
Strategi 3.17: I kommuner med lavt utbyggingspress skal lokalisering av bolig bidra til tettsteds kvalitet, opprettholdelse av levende steder og grunnlag for variert tilbud til innbyggerne
Strategi 3.18: I pressområder skal lokalisering av boliger bidra til utvikling av attraktive byer og tettsteder som underbygger knutepunktutvikling og godt kollektivtilbud
Strategi 3.19: Koordinert planlegging og lokalisering for bedre utnyttelse av ressurser
Tema 15: Klimatilpasning, samfunnssikkerhet og beredskap
Strategi 3.20: Skape trygghet ved å forebygge uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere disse
Tema 16: Gåing og sykling
Strategi 3.21: Andelen syklende og gående skal øke
Tema 17: Kollektivtransport og delingsmobilitet
Strategi 3.22: Andelen kollektivreisende skal øke

Det er retningslinjene/bestemmelsene som gir direkte føringer for kommunenes arealplanlegging, og som kommunedirektørene har hatt fokus på.

Plan for areal og mobilitet kan oppsummeres med følgende hovedtrekk:

- Det er i større grad enn i tidligere plan pekt på arealtyper som ikke skal bygges ned, av særlig hensyn til natur og matproduksjon.
- Det er to alternativer til retningslinjer og bestemmelser – alternativ a og b.
- Alternativ a har kun retningslinjer og en overgangsbestemmelse om handel.
- Alternativ b har i tillegg to regionale planbestemmelser med forbud mot nedbygging av dyrket mark, skog med høy bonitet, myr samt fem andre utvalgte naturtyper.
- I alternativ b er det mulig å søke om samtykke fra fylkeskommunen for å likevel bygge på arealer omfattet av bestemmelsene, men det er da krav om kompensasjon.
- Det er flere nye krav til dokumentasjon ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, noe som vil gjøre planarbeidet betydelig mer ressurs- og tidkrevende.
- Senterstrukturen i fylket, med by-/regionsentre, områdesentre og lokalsentre, er videreført fra tidligere plan.
- Arealpott for framtidig utbygging og avgrensning av langsiktig tettstedsgrænse på det regionale plankartet er fjernet.
- Det er differensierte krav om fordeling av boligveksten mellom bysentre, områdesentre, lokalsentre og spredt utbygging, som avhenger av kommunekategori (basert på sentralitet). Kravene er justert noe sammenlignet med tidligere plan.
- Det er krav om at kommuneplaner ikke avsetter større arealer til utbygging enn det som er nødvendig for å dekke boligbehovet i 12 år. Dette er en innstramming sammenlignet med tidligere praksis.
- Kommunene skal legge ABC-prinsipp for lokalisering av næringsvirksomheter til grunn i kommunale planer.

- Kommunene avgrenser selv A-, B- og C-områder, i tråd med en veileder som fylkeskommunen har utarbeidet.
- Flere områder enn tidligere kan få status som regionale næringsområder. Disse skal prioriteres for infrastrukturinvesteringer og tjenestetilgang.
- Kommunene bør lage interkommunale næringsstrategier.
- Tidligere regional planbestemmelse om handel går ut. For Halden gjelder en overgangsbestemmelse fram til restriksjonene er innarbeidet i kommuneplanen.
- Handel skal lokaliseres i sentrum i byene/områdesentrene. Det gis noen unntak fra denne hovedregelen. Noe handel kan tillates i bydelssentre og lokalsentre, men omfanget er begrenset gjennom retningslinje.
- I tillegg tillates som før at handel med store varer kan lokaliseres utenfor sentrum. Avlastningsområder for handel med store varer fra tidligere plan går ut. De skal fastsettes i kommuneplanene i stedet, med utgangspunkt i kartlegging etter ABC-prinsippet.
- Planen har en del retningslinjer som omhandler vindkraft- og solkraftanlegg. Slike anlegg skal ikke tillates i kystlandskapet og i Fjella-området. I øvrige områder skal utbygging på grå arealer prioriteres, og det skal tas særlig hensyn til bl.a. kulturminner og friluftsliv.
- Det er lagt fram et handlingsprogram som inngår i plandokumentene. Kommuner er utpekt som ansvarlige eller delansvarlige for gjennomføring av mange av tiltakene.
- Det er også lagt fram en konsekvensutredning og vurdering av planens virkning mot FNs 17 bærekraftsmål.

Kommentarer til plan for areal og mobilitet som helhet

Kommunedirektørene er svært negative til summen av retningslinjer/bestemmelser om arealforvaltning. De regionale planbestemmelsene, men også retningslinjene, vurderes å være en betydelig innskrenkning av kommunens handlingsrom og mulighet til å fatte lokalpolitiske vedtak basert på egne avveininger. Dette vil gi fylkeskommunen mulighet til å komme med innsigelse på nærmest all utbygging. Det er viktig at kommunene fortsatt har mulighet til å gjøre avveininger mellom ulike samfunnshensyn ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner. Statsforvalter og andre sektormyndigheter har gjennom sine ansvarsområder i oppgave å følge opp kommunene slik at overordnede og nasjonale målsettinger etterlevs. Å etablere en ytterligere instans som skal gjør mer av dette, vurderes som lite hensiktsmessig og ikke ønskelig. Fylkeskommunen bør i større grad stimulere til initiativer som er i tråd med intensjonene i planen.

Kommunedirektørene mener summen av krav ved revidering av kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner vil gjøre planarbeidet enda mer ressurskrevende enn i dag. Summen av kravene virker urealistiske gitt kommunens økonomiske utfordringer.

Det er usikkerhet knyttet til lovhjemler som er viktig å avklare. Det er behov for at noen fagbegrep defineres og at detaljeringsnivå i noen retningslinjer tas ned. Krav om økologisk eller økonomisk kompensasjon kan være nyttige framover, men kommunedirektørene vurderer at det er for prematurt. Det er mye som må på plass før en ordning er klar.

Kommunedirektørene mener summen av restriksjonene på arealbruk kan gjøre det umulig å nå flere av delmålene. Dette er ikke belyst i planen. Spesielt savner kommunedirektørene en vurdering av hvordan restriksjoner på arealbruk vil kunne virke inn på mål om økt verdiskaping og sysselsetting, på mål om reduksjon av klimagassutslipp og energiproduksjon, eller på strategi i plan for økt livskvalitet som innebærer å legge til rette for rimelige boliger. Dersom regional plan ikke håndterer disse målkonfliktene, er det viktig at kommunene selv får mulighet til å gjøre avveininger å ta retningsvalg. Det vil ikke være en holdbar situasjon at fylkeskommunen skal si nei til alt som oppfattes å være i i strid med planen, uten å måtte ta et tilsvarende ansvar for hvordan reelle dilemmaer skal håndteres. Det er også viktig at planen drøfter hvordan summen av restriksjonene vil kunne påvirke Østfolds attraktivitet som næringsregion.

Kommunedirektørene vurderer også at planene har flere positive grep. Mange av strategiene er i tråd med kommunenes areal- og mobilitetspolitikk. Kommunedirektørene støtter at langsiktig tettstedsgrænse tas ut av regional plan, og heller tegnes av kommunene selv i sin kommuneplan. Det er positivt at planen legger opp til differensierte prinsipper for lokalisering av boligene og andel spredt boligutbygging, avhengig av kommunens sentralitetsgrad. Videre er det positivt at veileder for lokalisering av næringsvirksomheter åpner for at kommunen selv tilpasser kriterier for hva som skal være A-, B- og C-områder i den enkelte kommunen.

Utfyllende kommentarer til enkelte deltemaer i plan for areal og mobilitet

1. Arealtyper som ikke skal bebygges

Fakta:

Planen har retningslinjer som peker ut arealtyper som ikke skal bygges ned.

I alternativ a står det at tiltak ikke skal skje i/på:

- dyrket mark
- dyrkbar mark
- verdifulle kulturlandskap
- viktige beiteområder
- gammelskog
- urørte skogsområder
- vernskog

Tiltak skal unngås i/på:

- myr og andre våtmarksområder
- leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper
- skog av høy bonitet

For de to siste punktene over åpner planen for eventuelle unntak dersom de begrunnes særskilt, og alternative løsninger vurderes.

I tillegg står det at følgende skal sikres i arealplaner:

- Sammenhengende naturområder
- Naturlige vandringsveier
- Faunapassasjer
- Inngrepsfrie naturområder
- Landskap

Retningslinjene er formulert på forskjellige måter. Fylkeskommunen skriver at «retningslinjer med «skal-formuleringer» indikerer sterkere føringer enn «bør- formuleringer», men begge kan danne grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen. Gradsforskjellen antyder også at krav til begrunnelse og dokumentasjon ved avvik er større knyttet til «skal- retningslinjene» enn til «bør- retningslinjene».

Alternativ b har i tillegg til disse retningslinjene to regionale planbestemmelser som forbyr tiltak i / omdisponering av:

- dyrket mark
- skog med høy og særs høy bonitet
- myr
- fem andre naturtyper: raviner, rikmyr og varmekjær kildeskog, åpen grunnlendt kalkmark, kalkskog samt lågurt-edelløvskog

Se kart som viser disse arealtypene i de fem kommunene i Søndre Østfold i vedlegg.

I tillegg er det i alternativ b en retningslinje som krever økologisk eller økonomisk kompensasjon dersom arealtypene likevel bygges ned. Økologisk kompensasjon betyr at arealer med naturverdi som blir nedbygd, må erstattes med arealer med minst like god økologisk kvalitet. På denne måten blir det ingen netto tap av naturverdi. Økonomisk kompensasjon innebærer at man betaler for å bygge ned naturverdier, og at pengene brukes til restaureringsprosjekter. Fylkeskommunen legger opp til at kommunene skal administrere et kommunalt fond for restaureringsprosjekter.

I retningslinjene er det et krav om å gjennomføre naturkartlegging av arealer før de settes av til utbygging i kommuneplanens arealdel.

Retningslinjene er noe «strengere» formulert enn i plangrunnlaget som ble utarbeidet av Viken fylkeskommune. For eksempel sto det i plangrunnlaget: «Inngrep i leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper, samt utbygging i skog av høy bonitet skal som hovedregel unngås.» I regional plan for Østfold er det endret til: «Tiltak i / omdisponering av leveområder for truede og nær truede arter og naturtyper, samt i skog av høy bonitet skal unngås.» Begrepet «som hovedregel» er fjernet. At tiltak ikke skal skje på verdifulle kulturlandskap (retningslinje i alternativ a) er også noe som ikke var del av plangrunnlaget. Videre er bestemmelsene i alternativ b ikke en del av plangrunnlaget utarbeidet av Viken fylkeskommune.

Kommunedirektørenes vurdering:

I alternativ b vil en regional planbestemmelse kunne gi grunnlag for innsigelse ved høring av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner. I tillegg har en regional planbestemmelse juridisk virkning også for områder som allerede er regulert. En byggesak vil ikke kunne få tillatelse dersom utbyggingen er i strid med regional planbestemmelse, med

mindre tiltaket får samtykke fra fylkeskommunen. For å få samtykke kreves det at det ytes økologisk eller økonomisk kompensasjon, jf. retningslinje nr. 4. Dette vil gjelde dersom alternativ b vedtas.

Fylkeskommunen har lagt fram fire konfliktkart som viser arealer som er avsatt til utbygging og som kommer i strid med de regionale planbestemmelsene. Fylkeskommunen er tydelig på at disse konfliktkartene ikke er fasit for alle arealer som omfattes av regionale planbestemmelser, men de skal vise noenlunde omfanget av restriksjonene. Konfliktkartene er ikke en del av plandokumentene som skal vedtas.

Noen av disse «konfliktarealene» er regulert, mens andre kun er avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel eller kommunedelflan. Felles for alle er at de foreslåtte regionale planbestemmelsene stopper utbygging. Er området uregulert, må det forventes innsigelser ved regulering. Er området regulert og vedtatt før 21.06.2018, må tiltaket få samtykke fra fylkesutvalget/fylkestinget. Retningslinjen som krever økologisk eller økonomisk kompensasjon ved utbygging i strid med regionale planbestemmelser, synliggjør at det kan være mulig å få samtykke i noen tilfeller. Dette forutsetter at det finnes et opplegg for økologisk eller økonomisk kompensasjon. Det krever også at kommunene har hjemmel til å kreve kompensasjon, noe som er høyst usikkert. Dersom kommunene ikke har hjemmel til å kreve en slik kompensasjon, er det usikkert hvilken praksis fylkesutvalget/fylkestinget kommer til å legge til grunn.

Regionale planbestemmelser har juridisk bindende virkning for enkelteiendommer, noe som er svært inngripende. Flere eiendommer mister en utbyggingsmulighet de har fått gjennom en vedtatt reguleringsplan. Planforslaget viser ikke de konkrete eiendommene som rammes av byggeforbudet. Grunneierne har ikke blitt varslet. Planene er lagt ut til offentlig ettersyn og alle kan lese dem, men det er lite sannsynlig at alle som blir berørt kjenner til det.

Dersom kommunene har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer (eller regional planbestemmelse), kan de kreve at saken bringes inn for departementet jf. Pbl § 8-2 2. ledd.

Konfliktkartene som fylkeskommunen har lagt fram viser at utbyggingsarealer kommer i konflikt med regionale planbestemmelser for:

Kommune	Dyrka mark	Skog høy/særs høy bonitet	Myr	Fem andre utvalgte naturtyper
Sarpsborg	289 daa	753 daa	140 daa	20 daa
Fredrikstad	943 daa	633 daa	16 daa	35 daa
Halden	170 daa	410 daa	228 daa	35 daa
Aremark	123 daa	217 daa	90 daa	0 daa
Hvaler	87 daa	14 daa	0 daa	20 daa

I tabellen under vises hvor store «konfliktarealer» som er regulert og uregulert.

Kommune	Regulert	Uregulert
Sarpsborg	601 daa	601 daa
Fredrikstad	826 daa	803 daa
Halden	422 daa	431 daa
Aremark	66 daa	384 daa
Hvaler	51 daa	70 daa

Merk at arealene i de to tabellene over har med noen reguleringsplaner som er vedtatt etter 21.06.2018, og ikke blir omfattet av forbudet i foreslått regional planbestemmelse.

I alternativ a er det retningslinjer som angir flere arealtyper som ikke skal eller bør bebygges. Retningslinjene har i utgangspunktet ingen direkte virkning for eiendommer som omfattes av en vedtatt reguleringsplan. Ved revidering av kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner gir de grunnlag for innsigelse. Ved gjennomføring av planvask, vil de også være retningsgivende for hvilke reguleringsplaner som bør oppheves eller endres.

I både alternativ a og alternativ b forventes det at kommunene skal jobbe mot arealnøytralitet og naturnøytralitet. I alternativ b skal det ytes økologisk eller økonomisk kompensasjon ved utbygging i strid med regional planbestemmelse nr. 1 (myr, høy/særs høy bonitet og utvalgte naturtyper). I alternativ a skal kommunene vurdere å kreve kompensasjon. Fylkeskommunen oppgir følgende som hjemmelsgrunnlaget:

- Plan og bygningsloven § 11-9 nr. 8, 12-7 nr. 6 og nr. 9 samt §12-7 nr. 12
- Naturmangfoldloven §§ 8-12
- Forurensningsloven §76

Dersom det skal gis krav om kompensasjon i reguleringsplaner, vurderer kommunene at de må hjemles i plan- og bygningsloven. Det er svært usikkert om lovparagrafene som fylkeskommunen har vist til, faktisk kan gi hjemmel til å kreve økologisk eller økonomisk kompensasjon. Kommunene vurderer at et krav om økologisk kompensasjon kan likestilles med en avgift eller skatt, og savner en vurdering av forholdet til grunnlovens § 75 a som fastslår at det er Stortinget som skal fastsette skatter og avgifter gjennom årlige budsjettvedtak. En miljøskatt krever klar hjemmel i lov (grunnlovens § 113). Kommunene vurderer at det er behov for at Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet eller fagdepartement vurderer lovligheten av et krav om kompensasjon før fylkene og kommunene innfører dette.

Slik kommunedirektørene ser det, er det følgende fordeler og ulemper med regionale planbestemmelser:

Fordeler	Ulemper
<i>Måloppnåelse:</i> De fleste kommunene har mål om å ivareta naturmangfold og områder for matproduksjon. Regionale planbestemmelser er med på å sikre at dette	<i>Uklare samlede konsekvenser for kommunenes mulighet for utvikling:</i> Det kommer ikke fram hvilke konkrete arealer som får et byggeforbud. I Fredrikstad er det

skjer i hele Østfold. Klima- og naturkrisen og selvforsyning er nasjonale og globale utfordringer. Hva én kommune gjør har begrenset effekt, men summen av arealbruken i alle kommuner i Østfold har betydning.	90 reguleringsplaner som berøres av bestemmelse 1 i alternativ b. I Sarpsborg ca. 80 reguleringsplaner. Det kommer ikke fram i planen hvilke samlede konsekvenser bestemmelsene vil ha for de ulike kommunene.
<i>Det haster:</i> Planvask tar lang tid. Retningslinjer vil kun ha betydning ved revidering av kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner. Mange verdifulle arealer kan gå tapt i mellomtida. Klima- og naturkrisen samt sikkerhetssituasjonen i Europa og verden krever at kommunene handler nå.	<i>Sterkt redusert handlingsrom for kommunene, lokalt selvstyre:</i> Er det arealer igjen som kan bebygges, eller er det i praksis kun lov med fortetting og transformasjon framover?
<i>Forutsigbarhet og langsiktighet:</i> En regional plan med sterke virkemidler er mer forutsigbart for innbyggere og utviklere enn en plan med svake virkemidler som ikke prioriterer mellom ulike hensyn. Politikk på kommunalt nivå kan svinge mellom ulike prioriteringer, der naturmangfold i noen perioder kan få mindre oppmerksomhet. Fylkeskommunen har et mer langsiktig perspektiv og kan sikre naturmangfoldet ikke nedprioriteres selv om lokale politiske prioriteringer skifter.	<i>Konkurransesvridende dersom restriksjonene innføres på fylkeskommunalt nivå:</i> Det er mulig restriksjonene i regionale planbestemmelse vil kunne gjøre Østfold mindre attraktivt for næringsetableringer eller utvikling av eksisterende virksomheter, i konkurransen mot andre fylker. Kommunedirektørene kan ikke se at dette er drøftet i planene.
	<i>Manglende informasjon til berørte:</i> regionale planbestemmelser er som et midlertidig forbud mot tiltak. I tillegg må man regne med at forbudet gjøres permanent når det innarbeides i plan. Det er kommunen som utarbeider og vedtar planen, men hvis ikke den er i tråd med regional plan, vil en kommunal plan sannsynligvis bli møtt med innsigelser. I praksis kan man da stille spørsmål til om regionale planbestemmelser da ikke skal regnes som permanente forbud. Berørte grunneiere har ikke blitt varslet. Det er uheldig at berørte ikke har hatt en reell mulighet til å uttale seg.
Økologisk eller økonomisk kompensasjon ved nedbygging av natur vil kunne gjøre det mindre attraktivt å ta i bruk urørte områder i stedet for fortetting og transformasjon. Dette vil kunne bidra til at kommunenes mål om fortetting og transformasjon nås.	Opplegg med økologisk og økonomisk kompensasjon som må regnes som en del av «pakka» med regional planbestemmelse om natur, er for prematurlig. Kommunene er svært usikre på om det er hjemmel for slike krav per nå. Det er i tillegg mye som må på plass før en ordning er klar. Fylkeskommunen legger opp til at det skal være et kommunalt restaureringsfond. Det vil være svært

	ressurskrevende for kommunene å få på plass en slik ordning.
--	--

Retningslinjene i alternativ a er ikke like inngripende som regionale planbestemmelser. Summen av arealtyper som ikke skal eller bør bebygges innebærer imidlertid at handlingsrommet for kommunene vurderes å være svært begrenset. Retningslinjene gir fylkeskommunen mulighet til å komme med innsigelse på nærmest all utbygging. Viktige avveininger og retningsvalg vil da måtte tas, ikke av kommunestyrene, men av fylkesutvalget i forbindelse med behandling av søknad om samtykke, eller rundt meklingsbordet hos statsforvalteren. Det er viktig at kommunene ikke fratas retten til å gjøre avveininger mellom ulike samfunnshensyn ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner.

Dersom det ikke gjøres omfattende endringer i planens innretning, mener kommunedirektørene at planen må sendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avklaring, jf. pbl § 8-4.

Kommunedirektørene mener det er nødvendig med en tydeliggjøring av en del retningslinjer, hvor fagbegrep ikke er definert (gammelskog, viktige kulturlandskap, beiteområder, grå arealer mm.). Det er viktig for å sikre forutsigbarhet for kommunene og andre aktører. I tillegg har det mye å si for handlingsrommet som planen gir, eller ikke gir, til kommunene. Når en del arealtyper ikke er definert, ser ikke kommunedirektørene hvordan vurderingen av konsekvenser som er gjort i arbeidet, kan være fullstendig. Videre mener kommunedirektørene at denne vurderingen i større grad må få fram hvordan summen av restriksjoner knyttet til arealtyper vil påvirke kommunenes mål om et variert boligtilbud, inkludert rimelige boliger, samt arbeidsplassutvikling og sysselsetting i fylket. Det må også gjøres en vurdering av fylkets attraktivitet for næringsetableringer og konkurranseforhold opp mot andre fylker på Østlandet.

Når det gjelder krav om økologisk eller økonomisk kompensasjon ved utbygging i strid med regional planbestemmelse, vurderer kommunedirektørene at dette vil kunne være nyttig framover, men at det er langt fra klart til å tas i bruk. Hjemlene er usikre, og det er mye som må på plass før et opplegg er klart. Dette bør i første omgang settes opp som et fylkeskommunalt prosjekt som blant annet skal avklare hjemler, metoder, samt gjøre jobben med å kartlegge og verdsette natur dersom nødvendig. Dette kommer til å være tid- og ressurskrevende. Det er ikke realistisk at dette kan gjøres i løpet av 6 måneder. Kommunene vil da være i en vanskelig situasjon da noen utbyggingsprosjekter er avhengige av krav om kompensasjon for å få tillatelse, samtidig som kommunene ikke har ressursene til å lage et opplegg for det. I tillegg er det slik kommunedirektørene ser det forskjellige måter å definere naturnøytralitet, noe som da betyr at opplegg om kompensasjon kan variere mye. Kommunedirektørene stiller spørsmål ved om fylkestinget har det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å kunne vedta et slikt krav.

2. Energi og grønn omlegging

Fakta:

I plandokumentet stadfestes mål for klimakutt, energiproduksjon og -bruk:

- Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040.
- I 2040 produseres det like mye energi som det forbrukes i Østfold
- I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert

Utbygging av vind- og solkraftanlegg

Tidligere regional plan – plan for vindkraft fra 2012 – pekte ut mulige egnede områder for lokalisering av vindkraft. Den la til grunn at vindkraftanlegg ikke var tillatt i Fjella- og kystlandskapet.

I ny regional plan for areal og mobilitet er det videreført at vindkraftanlegg, men også bakkemonterte solkraftanlegg, fortsatt ikke skal tillates i Fjella- og kystlandskapet. For Fjella-avgrensingen er også andre «tyngre tekniske inngrep /utbygginger» ikke tillatt, etter retningslinje 3. I tillegg skal ikke vindkraftanlegg og bakkemontert solkraft tillates på dyrket mark. Ved etablering av vind- og solkraftanlegg skal det tas særlig hensyn til karbonrike arealer, viktige verdier for dyrket/dyrkbar mark, natur, landskap, friluftsliv, kulturminner/-miljø. Grå arealer skal prioriteres for produksjon av fornybar energi, og føre-var-prinsippet skal ligge til grunn ved lokalisering av kraftprosjekter/energiprosjekter. Solkraftanlegg defineres som nedbygging, og vil derfor være en del av arealregnskapet.

Blant strategiene og tiltakene i handlingsprogrammet er følgende spesielt relevant til dette temaet:

- Legge til rette for økt strømproduksjon:
 - Utpeking av og veiledning til etablering av regionale næringsområder
 - Effektive plan- og konsesjonsprosesser
 - Kartlegging av grå arealer egnet for energiproduksjon

Følgende er utpekt som ansvarlige for gjennomføring av disse tre tiltakene: Østfold fylkeskommune og kommunene, Klima Østfold, Energiaktører, frivillige organisasjoner, kompetansemiljøer, grunneiere og industriaktører.

Kommunedirektørenes vurdering:

Det er noe uklart hva summen av retningslinjene om solkraft- og vindkraftanlegg vil innebære. Det er tydelig at vindkraft- og solkraftanlegg i Fjella- og kystlandskapet, eller på dyrket mark, ikke skal tillates. Utover dette er det retningslinjer om føre-var-prinsippet, at man skal prioritere grå områder, og at det skal tas særlig hensyn dersom lokalisering av anleggene berører dyrkbar mark, natur, landskap, friluftsliv og kulturmiljøer. Dette kan strengt tatt bety at de fleste initiativer om vindkraft- og solkraftanlegg på grønne arealer, vil kunne møte innsigelser fra fylkeskommunen.

De innledningsvis nevnte målene innen klimagasskutt, energiproduksjon og -bruk er ambisiøse. Det er utarbeidet en energiutredning for Søndre Østfold IPR som omhandler dagens energisituasjon og energiframskrivninger for regionens fem kommuner. Regionen som inkluderer tre industrikommuner står for ca. 65% av fylkets energibruk. Utredningen viser at dagens årlige

energibruk er 7,1 TWh, mens energiproduksjonen er 1,9 TWh. Her er riktignok bio-dieselproduksjon holdt utenfor. Selv om energiomlegging til strøm i seg selv innebærer energieffektivisering er målet om å produsere lokalt like mye energi som det brukes lokalt altså svært ambisiøst.

Summen av de regionale plandokumentene, samt dialog kommunedirektørene har hatt med fylkesadministrasjonen, kan tilsi at energiproduksjon og -bruksmålet langt på vei skal nås ved å redusere behovet kraftig (energieffektivisering og utnyttelse av overskuddsenergi) og energiproduksjon på grå arealer. Det er imidlertid ikke utredet hvorvidt dette er realistisk.

Planen peker på prioritering av «allerede nedbygd areal» og eksemplifiserer med parkeringsplasser, veiinfrastruktur, næringsområder og takflater. Dette er vel og bra i seg selv, men det må påpekes at ledige næringsarealer for næringsbygg neppe er aktuelt for grunneiere å båndlegge for 30 år med solpark. Utnyttelse av grå arealer og store takflater er avhengig av regelverk og avgiftssystem som kommunene ikke råder over.

Om Østfoldsamfunnet ikke oppnår ekstremt kraftig behovsreduksjon og betydelig energiproduksjon på allerede nedbygd areal, samt ender opp med å avslå energiproduksjon på andre arealer, er konsekvensen at Østfoldsamfunnets energibehov vil medføre økte arealinngrep andre steder i Norge og i naboland.

I Aremark er det igangsatt reguleringsplanarbeid for vindkraftanlegg som dels ligger innenfor avgrensningen for Fjella-landskapet (Aremark Sør og Aremark vindkraftverk). Aremark kommune etterspør kunnskapsgrunnlaget knyttet til Fjella-området, slik det er anvendt i forslag til den nye regionale planen for areal og mobilitet, evt. kunnskapsgrunnlaget til regional plan for vindkraft (2012). Fylkeskommunen stiller strenge krav til kommunene om dokumentasjon og utredninger i planprosesser. Kommunedirektørene mener at dette må være gjensidig, og at også fylkeskommunens retningslinjer og bestemmelser – spesielt de som kan føre til innsigelser – må være forankret i et begrunnet kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget bør legges fram også for de øvrige områdene vist på temakart friluftsliv, kulturlandskap og kulturmiljøer.

Kommunedirektørene stiller spørsmål ved avgrensningen av Fjella-området, spesielt i lys av den næringsmessige utviklingen i Aremark kommune. Industrifeltet Sommerro, som er et strategisk viktig næringsområde, ligger på grensen til Fjella-området. Industriområdet er lokalisert i tilknytning til Fv. 21 mot Halden/Ørje. Streng håndheving av Fjella-avgrensningen kan dermed begrense mulighetene for videre næringsutvikling i området.

Aremark kommune har vedtatt å stille arealer til rådighet for Norsk nukleær dekommisjonering (NND) for midlertidig lagring av radioaktivt avfall og eventuelt brukt brensel. I forslaget til fylkeskommunen står det "Innenfor Fjella-avgrensningen på det regionale plankartet tillates ikke tyngre tekniske inngrep / utbygginger". Lagring av radioaktivt avfall og de nødvendige tilhørende anlegg faller inn under definisjonen av "tyngre tekniske inngrep". Aremark kommune mener derfor at fylkeskommunen må vurdere en justering av Fjella-grensen, eventuelt innføre en mer fleksibel vurdering av samfunnsnyttene i slike tilfeller. Dette gjelder spesielt når tiltakene har nasjonal betydning.

Kommunedirektøren mener planen kan stoppe de fleste initiativene om kraftproduksjon på grønne arealer, uten å bidra til flere initiativer på grå arealer. Sistnevnte vil uansett kreve tid.

Samlet sett mener kommunedirektørene at målet om energi er umulig å oppnå med plan for areal og mobilitet slik den foreligger.

Bakkemontert solkraft kan utgjøre et reversibelt arealinngrep, for eksempel der jordspyd er festeløsning. Da er det problematisk at det teller som nedbygging i arealregnskap på lik linje med permanent arealnedbygging. Her bør det kunne formuleres retningslinjer som differensierer mellom reversibelt og ikke-reversibelt arealinngrep. Når det gjelder mindre solkraftanlegg ser ikke kommunedirektørene hvorfor mindre solkraftanlegg som ikke har negativ påvirkning på landskapet, ikke skal tillates innenfor avgrensningen av kystlandskapet (utenfor 100-metersbeltet).

I Fjella-området mener kommunedirektørene at kommunene må kunne gjøre avveininger selv mellom hensyn til landskap og hensyn til kraftproduksjon.

Økt tilgang til fornybar kraft samt energianalyser

I retningslinje 18 legges det til grunn at eksisterende virksomheter og regionale næringsområder prioriteres for oppgradering av nettinfrastruktur og tilgang til kraft. Det er foreslått noen forutsetninger for å få status som regionale næringsområder. Det skal ikke settes i gang planlegging av ny, særlig energikrevende virksomhet uten lokalproduksjon av energi / tilgang på tilstrekkelig energi.

Blant strategiene og tiltakene i handlingsprogrammet er følgende spesielt relevant til dette temaet:

- Samordne behov og regionale prioriteringer for effektiv og rask utbygging av energiinfrastruktur
- Kartlegging av nåværende og fremtidig behov for energi og nettilgang på de regionale næringsområdene
- Det etableres en dialog/arena for dialog mellom lokal og regional myndighet og netteier

Kommunedirektørenes vurdering:

«I planperioden skal det ikke settes i gang planlegging av særlig energikrevende virksomheter – uten at det samtidig igangsettes lokal energiproduksjon, er sikret tilstrekkelig nettilgang og gjenbruk av spillvarme /fjernvarmeanlegg»: Det er uklart hvordan dette skal kunne håndheves. I tillegg er det uklart hvor mye lokal energiproduksjon som kreves. Dette kan utelukke igangsetting av planlegging for nye datasenter selv om det skulle kunne kobles direkte på transmisjonsnettet (Statnett), avhengig av nærmere definisjon. Det kommer ikke fram av planen hvordan dette kan påvirke Østfolds næringsattraktivitet, eller hvordan dette kan påvirke kritiske samfunnsfunksjoner.

3. Senterstruktur, fordeling av boligveksten

Fakta:

Planen viderefører senterstrukturen i fylkesplanen Østfold mot 2050:

- By-/regionsentre: Sarpsborg, Fredrikstad og Halden
- Områdesentre: Skjærhalden, Berg/Isebakke og Fossby
- Lokalsentre: Engelsviken, Manstad, Slevik, Skjærviken, Nylende, Lunde, Torsnes, Skjeberg st.by, Varteig, Ullerøy, Jelsnes, Hauge, Utgårdskilen, Ødegård, Rød, Sponvika, Prestebakke, Aspedammen, Leiren.

For by-/regionsentre og områdesentre legger planen opp til at sentrum utvikles rundt knutepunkt, med høy arealutnyttelse og flerfunksjonalitet. Lokalsentre kan utvikles med boliger og et variert tjenestetilbud.

Tidligere hadde fylkesplanen en langsiktig grense for tettstedsutbygging for by-/regionsentre og områdesentre. Hensikten var å unngå byspredning. Grensa begrenset hvor det var mulig for kommunene å sette av nye arealer til utbygging ved revidering av kommuneplanens arealdel. Ny plan legger opp til at det er kommunene som fastsetter den langsiktige tettstedsgrensa for bysentre, områdesentre og lokalsentre i kommuneplanens arealdel. Planen åpner også for at kommunene peker ut bydelssentre i kommuneplanens arealdel.

Kommunene er plassert i tre kategorier basert på grad av sentralitet. Til disse kategoriene er det gitt ulike føringer om fordeling av boligveksten:

- Kategori 1 (Fredrikstad, Sarpsborg): minst 90% av boligveksten skal skje i hovedtettstedet, innenfor langsiktig tettstedsavgrensning og maksimum 0,75% kan være spredt boligbebyggelse. Resten av boligveksten kan legges til lokalsentrene eller som en utvidelse av langsiktig grense for hovedtettstedet.
- Kategori 2 med by-/regionsenter (Halden): minst 60 % av boligveksten skal skje i hovedtettstedet, innenfor langsiktig tettstedsavgrensning og maksimum 5% kan være spredt boligbebyggelse. Resten av boligveksten kan legges til lokalsentrene eller som en utvidelse av langsiktig grense for hovedtettstedet.
- Kategori 2 uten by-/regionsenter (Hvaler): minst 60 % av boligveksten skal skje i hovedtettstedet, innenfor langsiktig tettstedsavgrensning og maksimum 10% kan være spredt boligbebyggelse. Resten av boligveksten kan legges til lokalsentrene eller som en utvidelse av langsiktig grense for hovedtettstedet.
- Kategori 3 (Aremark): minst 50 % av boligveksten skal skje i hovedtettstedet, innenfor langsiktig tettstedsavgrensning og maksimum 30 % kan være spredt boligbebyggelse. Resten av boligveksten kan legges til lokalsentrene eller som en utvidelse av langsiktig grense for hovedtettstedet.

Spredt utbygging er utbygging utenfor by-/regionsentre, områdesentre og lokalsentre (langsiktig tettstedsavgrensning). Det er likevel krav i planen om at spredt boligutbygging legges til etablerte grender. Dvs. at spredt boligutbygging utenom grender i utgangspunktet ikke tillates etter planen. For kommuner med by- og regionsentre tillates det ikke spredt boligutbygging innenfor en sone på 3 km fra den langsiktige utbyggingsgrensen.

Kommunedirektørenes vurdering:

De ulike kravene knyttet til senterstrukturen og fordeling av boligvekst er tatt inn i planen som retningslinjer, ikke regionale planbestemmelser. De får først virkning etter å bli tatt inn i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner. De må anses som føringer til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Prinsippene vil også kunne inngå i vurderingene som gjøres i dispensasjonssaker.

Det vurderes å være positivt med tre kategorier og en differensiering av krav knyttet til lokalisering av nye boliger. Føringer om lokalisering av nye boliger vurderes å stort sett være i tråd med dagens arealpolitikk i kommunene.

Det er positivt at kommunene selv fastsetter langsiktig tettstedsgrense i sin kommuneplan. Det er positivt at muligheten for å fastsette bydelssentre innenfor by- og regionsentrene kommer tydelig fram i planen.

4. Lokalisering av næringsvirksomheter, inkl. handel

Lokalisering etter ABC-prinsippet, generelle prinsipper

Fakta:

Planen har retningslinjer om at ABC-prinsippet skal følges i kommunenes planarbeid. Prinsippet handler om at næringsvirksomheter bør lokaliseres på forskjellige steder – næringsvirksomheter med mange ansatte og/eller besøkende for lite areal (omtalt som A-virksomheter i modellen) bør lokaliseres sentralt, hvor flest kan gå, sykle eller ta kollektivtransport (omtalt som A-områder). Næringsvirksomheter med få ansatte og/eller besøkende, som gjerne har et stort behov for varetransport (C-virksomheter), bør lokaliseres i nærheten av overordnet veinett, hvor det er god tilgjengelighet med bil, men dårligere med gange, sykkel eller kollektiv (C-områder). Plan for areal og mobilitet legger til grunn at kommunene gjennom sine planer skal styre lokalisering av virksomheter slik at A-virksomheter lokaliseres på A-områder, B-virksomheter på B-områder og så videre. Hensikten er å redusere transportbehovet, å få flere til å gå, sykle og ta kollektiv, samt å legge til rette for et konkurransedyktig næringsliv og gode vilkår for trafikkavvikling.

Planen legger opp til at kommunene selv gjennomfører en kartlegging av A-, B- og C-lokaliteter. Veilederen som Østfold fylkeskommune har utarbeidet skal legges til grunn. A-lokaliteter hvor det skal åpnes for handel skal fastsettes i kommuneplanens arealdel.

Planen åpner for at kommunene kan tillate fravik fra ABC-prinsippet «hvis dette følger av strategisk satsning på næring som krever nærhet til spesielle naturressurser, kulturelementer eller opplevelser. Det kan også dreie seg om energi eller andre særskilte forutsetninger.»

Kommunedirektørenes vurdering:

Samlet sett fremstår planen som mindre rigid enn tidligere plan når det gjelder handelsområder. Kommunene har en del handlingsrom når de skal avgrense sine A-, B- og C-områder i kommuneplanens arealdel. Det er en veileder som skal brukes, men veilederen gir rom for å justere hvilke kriterier som legges til grunn i analysen av A-, B- og C-områder. Nedre Glomma

gjennomførte en kartlegging av A-, B- og C-områder i 2013. Det er kun Fredrikstad og Sarpsborg sentrum som fikk status som A-områder. For Grålum innebærer å følge ABC-prinsipper at man ikke skal legge til rette for en vekst i kontor- og handelsarealer.

Krav om ABC-prinsipp er tatt inn som retningslinjer, noe som innebærer at det i utgangspunktet ikke står i veien for utbygginger som er i tråd med gjeldende reguleringsplan. Ved planvask vil prinsippet være førende for hvilke reguleringsplaner som bør oppheves eller endres. Det vil for eksempel være aktuelt å endre bestemmelser/arealformål i reguleringsplaner som åpner for kontorbygg i usentrale områder.

Flere av kommunene i Søndre Østfold legger til grunn i sine kommuneplaner at ABC-prinsippet, eller prinsipp om rett virksomhet på rett sted, skal være førende ved regulering. Modellen vurderes å være fornuftig, og kommunene støtter intensjonen bak modellen. Som en modell, har den svakheter. Den tar ikke hensyn til alt, for eksempel nærhet til energiinfrastruktur eller naturressurser. Modellen prioriterer i utgangspunktet ikke mellom godstransport på vei eller på bane/sjø. I tillegg fungerer modellen best der overordnet veinett ligger et stykke unna sentrum. For Sarpsborg, som har E6 rett ved sentrumsområdet, kan det være mer utfordrende å skille mellom A, B- og C- virksomheter. I tillegg tar ikke modellen hensyn til miljøer rundt eksisterende virksomheter som kan være motorer for innovasjon og verdiskaping. Dette er viktig for eksempel for Kalnes, hvor sykehuset innehar et stort potensial for ringvirkninger for innovasjon, verdiskaping og arbeidsplassvekst. Det er derfor positivt, og helt avgjørende, at planen åpner for at kommunene kan gjøre unntak fra modellen.

For Aremark er det spesielt viktig at det gis stort rom for å tilpasse kriterier som legges til grunn for hva et A-område for eksempel kan være. Kartlegging av ABC-områder vil kunne være ressurskrevende. I mindre kommuner bør det kunne gjøres enklere vurderinger om hensiktsmessig lokalisering av næringsvirksomheter i kommuneplanarbeidet. Kravet om kartlegging av ABC-prinsippet etter metoden i fylkeskommunens veileder bør kun gjelde for bykommuner.

Regionale næringsområder

Fakta:

Regionale næringsområder er beskrevet slikt i planen:

«Statusen som «regionalt næringsområde» kan oppnås om området er av en viss størrelse (i hovedsak over 500 daa) som har en regional funksjon, enten i form av å samle/være en viktig del av større verdikjeder og være viktig for regionale verdiskaping eller har en betydelig posisjon i det regionale arbeidsmarkedet. For å få status som «Regionalt næringsområde» kreves det at det, der det er naturlig, samarbeides på tvers av kommunegrensene om utviklingen av området. Herunder må det samarbeides om hvilke typer virksomheter som det skal legges til rette for, at det gjennomføres energianalyser, en vurdering av ressursutnyttelse (symbioser) og utnyttelse av spillvarme. Regionale næringsområder skal prioriteres ved offentlig investeringer i infrastruktur og tjenestetilgang.»

I Søndre Østfold er det pekt på 8 områder som kan få status som regionale næringsområder:

- Øra

- Viken Park
- Borregård
- Saugbrugs
- Hasle
- Kampenes
- Berg/Svinesundparken
- Omberg/Valle

Kommunedirektørenes vurdering:

Tidligere fylkesplan hadde færre regionale næringsområder. I Sarpsborg-Fredrikstad var kun Tofteberg og Omberg-Valle pekt ut som regionale næringsområder i tidligere plan. Nå er også Øra, Borregård, Hasle og Kampenes med som mulige regionale næringsområder. For Halden og Aremark var Svinesundplatået og Svinesundparken utpekt som regionale næringsområder. Nå også Saugbrugs med i planen. Kommunedirektørene vurderer at det er positivt at flere områder omtales som regionale næringsområder, men regionen har flere store eksportbedrifter som bør inn som opplisting om man velger å ha en slik opplisting.

Dersom offentlige investeringer i infrastruktur og tjenestetilgang sluses til regionale næringsområder, betyr det at virksomheter som står utenfor blir nedprioritert. Kommunedirektørene mener i tillegg at nye virksomheter med høy samfunnsnytte også bør kunne prioriteres.

Handel, små og store varer

Fakta:

ABC-prinsippet innebærer at handel med små varer i utgangspunktet skal legges til sentrumsområdene (A-områder). Retningslinjene i planen åpner imidlertid for handel med småvarer innenfor bydelssentre eller andre fastsatte lokalsentre, men med følgende forutsetninger:

- Handelen skal kun dekke forespørselen i nærområdet
- Det tillates kun dagligvareforretninger på inntil 800 m² butikkareal eller lokalt forretningssenter på inntil 1200 m², der dagligvaredelen ikke skal overstige 800 m². Det kan tillates flere slike forretninger/sentre.

Det tillates utsalg ifm. stedbundet reiseliv, kultur, produksjon mm.

Handel med plasskrevende varer (motorkjøretøy, hagesentre, møbler, hvitevarer mm.) tillates utenfor sentrumsområder.

Tidligere plan hadde en regional planbestemmelse om lokalisering av handel, og avlastningsområdene for lokalisering av handel med plasskrevende varer var tegnet detaljert på plankartet. Nå er denne planbestemmelsen fjernet. Det er tatt inn en overgangsbestemmelse med samme innhold som tidligere planbestemmelse, som skal gjelde for de kommunene som viser til den tidligere regionale planbestemmelsen i sin kommuneplan.

Overgangsbestemmelsen sikrer at bestemmelsen i kommuneplanens arealdel som viser til

regional planbestemmelse fortsatt har virkning. Avlastningsområdene framkommer imidlertid fortsatt på plankartet på høring for alle kommuner. For Sarpsborg er det den gamle avgrensningen som er vist på plankartet. Avgrensningen ble justert gjennom kommuneplanrevideringen.

Kommunedirektørenes vurdering:

Det vurderes å være positivt at regional planbestemmelse for lokalisering av handel fases ut. En regional planbestemmelse varer i utgangspunktet kun i 10 år, eller fram til intensjonen er ivaretatt i kommuneplaner. Det er derfor riktig å fase ut bestemmelsen nå.

Ved revidering av kommuneplanens arealdel vil kommunene kunne se helhetlig på hva som er hensiktsmessig lokalisering av forskjellige typer næringsvirksomheter, inkludert handel. Det vil være rom for avvik fra ABC-prinsippet dersom det er gode grunner til det. Det vurderes å være mulig å justere på avgrensningen av det som tidligere var omtalt som avlastningsområder for plasskrevende handel gjennom revidering av kommuneplanens arealdel.

Retningslinjen som begrenser størrelsen på handelsbygg i bydelssentre/lokalsentre hvor kommunene ønsker handel, er noe uklar. Er det kun en begrensnings av arealet i det enkelte bygget, uten et maksimum for hele bydelssenteret/lokalsenteret, slik at man kan tillate så mange bygg som mulig ved siden av hverandre?

Den regionale planen går bort fra å fastsette detaljerte avgrensninger på det regionale plankartet. Det legges opp til at kommunene i større grad bestemmer avgrensningene selv. Det er positivt at kommunene kan legge opp til handel i bydelssentre og lokalsentre, for å dekke det lokale behovet. Når det gjelder størrelse på handelsbygg, er planen imidlertid svært detaljert. En fordel med det er at samme regler gjelder for alle kommuner, og det er nokså forutsigbart når fylkeskommunen vil komme med innsigelser til kommunenes planer. En ulempe er detaljerte føringer om størrelse på bygg ikke ivaretar forskjellige situasjoner og behov i de ulike kommunene, og internt i hver kommune. Kommunedirektørene stiller seg negative til detaljerte retningslinjer om størrelse på handelsbygg. Det er bedre at også dette er del av den helhetlige vurderingen som skal gjøres ved revidering av kommuneplanens arealdel.

Det er positivt at det åpnes for handel også utenfor sentrum på steder hvor varer produseres (gårdsbutikk og fabrikkutsalg), i tilknytning til reiseliv, mm.

5. Kyst og vassdrag

Fakta:

Hovedstrategien innenfor temaet sjø, vassdrag og strandsone å «Styrke allmenne interesser i sjø, vassdrag og strandsone». Det er en del retningslinjer knyttet til disse temaene. Fokuset i disse er ivaretagelse av allmenne hensyn – landskap, natur, landbruk og rekreasjon.

Noen av retningslinjene framstår som svært detaljerte. For ny fritidsbebyggelse i strandsonen er det for eksempel definert maksimal mønehøyde på 5,5 m, maksimalt bruksareal på 80 eller 90 m², og maksimal fasadelengde på maksimalt 12 eller 14 m. I stor grad er dette retningslinjer som er videreført fra gjeldende regional kystsoneplan for Østfold, vedtatt i 2014.

Det er også videreført et krav om å fastsette en strandsonegrense i kommuneplanene. Strandsonen er definert som «de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.» Dette er som regel ikke de samme arealene som 100-metersbeltet eller kystsoneplanavgrensningene for kommunene som har slike planer.

For områder langs vassdrag er det tatt inn i planen retningslinjer med føringer som ligner på dem for kystsonen. Disse vurderes å være nye. Det er tatt inn maksimal mønehøyde og bruksareal for fritidsbebyggelse innenfor 100-metersbeltet langs vassdrag. Det er et forbud mot nye atkomstveier, eller utvidelse av eksisterende, med mindre dette er avklart i reguleringsplan.

I handlingsprogrammet har fylkeskommunen lagt til grunn at det skal utarbeides egnethetskart og/eller sjekkliste for akvakultur og næringer i sjø i kommunene, som underlag for videre arbeid med målet om å legge til rette for marin næringsvirksomhet i kommunene.

Kommunedirektørenes vurdering:

Retningslinjene om kyst og sjø vurderes å i stor grad være en videreføring av regional kystsoneplan for Østfold. Noen er svært detaljerte. Fordelen med detaljerte retningslinjer er at planen kan bidra til forutsigbarhet og like kjøreregler for hele fylket. Samtidig er ulempen at planen blir rigid, og kan bidra til unødvendige restriksjoner. Kommunedirektørene vurderer at retningslinjene framstår som for rigide, og at kommunene må få større mulighet til å tilpasse restriksjonene til forholdene. Spesielt gjelder dette maksimal fasadelengde og mønehøyde. Dette må kunne tilpasses forholdene på stedet. Kommunene vurderer at kravet i gjeldende regional kystsoneplan om at ny bebyggelse må avklares gjennom regulering, bør videreføres: «Bygging av nye fritidsboliger skal bare skje i regulerte områder. Områdene, herunder fortetting, må være avklart gjennom kommuneplanen.» Kommunedirektørene vurderer at det er hensiktsmessig at regional plan har retningslinjer om maksimalt bruksareal for fritidsbebyggelse i strandsonen og bak eventuell byggegrense i 100-metersbeltet.

Det er krav om at kommunene fastsetter strandsoneavgrensingen i kommuneplanen. Det vurderes å være positivt at planen legger opp til en differensiert forvaltning av kysten der 100-metersbeltet har de strengeste føringene, og hvor det også må tas spesielle hensyn i områdene bak. Samtidig vil kartlegging av strandsonen være svært ressurskrevende.

Når det gjelder retningslinjer for områder langs vassdrag, er det uklart om retningslinjene kun gjelder for fritidsbebyggelse. Kommunedirektørene legger til grunn at det er tilfellet. Restriksjonene i planen vurderes derfor i stor grad å handle om fritidsbebyggelse. Plan- og bygningsloven legger opp til en differensiert forvaltning av områder langs vassdrag. Regional plan legger derimot opp til at alle vassdrag behandles likt. Det bør gis rom for at kommunene kan tilpasse restriksjonene til vassdragets funksjon, verdi og tilstand.

6. Krav til utredninger i kommunale planer, ansvar for gjennomføring av tiltak

Fakta:

Flere retningslinjer i plan for areal og mobilitet innebærer nye krav til utredninger og dokumentasjon ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner, blant annet:

- Planvask, arealer som ikke er i tråd med retningslinjer og bestemmelser i den regionale planen skal tas ut.
- Kartlegging av naturtyper og utredning av naturens kvaliteter etter NiN-metodikken.
- Areal- og naturregnskap
- Kartlegging av strandsonen
- Krav om dokumentasjon av boligbehovet i kommuneplanen. Skal kun dekke behovet for de neste 12 årene, med utgangspunkt i SSBs middel-alternativ.
- Krav om kulturhistorisk stedsanalyse for arealplaner som berører viktige kulturminner og kulturmiljøer, og hvor det legges opp til transformasjon eller fortetting som får betydning for disse.
- Krav om dokumentasjon og vurdering av kjente kulturminner og kulturmiljø på et tidlig stadium, fortrinnsvis som grunnlag for kommuneplanene.
- Krav om en helhetlig kommunal parkeringsstrategi som underlag for kommuneplanens arealdel/sentrumsplanen.
- Krav om mobilitetsutredning/-plan på kommune- og reguleringsplannivå for etablering av større bolig og /eller virksomheter for kommunene med nullvekstmål (bør-krav).
- Krav om hovedplaner for gåing og sykling, gatebruksplaner og trafiksikkerhetsplan (bør-krav).
- Krav om energianalyse ved planlegging av større bolig- og næringsarealer og omlastningsterminaler for gods, som del av kommuneplan- eller reguleringsprosessen. Skal belyse forholdet mellom områdets energibehov og tilgangen på fossilfri energi. Med «større» menes mer enn 500 daa BRA næringsareal og mer enn 15 daa boligareal.

Listen under viser hvilke tiltak kommunene er utpekt som hovedansvarlige for gjennomføring:

- Samarbeid om planvask.
- Samarbeide om iverksetting av naturavtalen i Østfold: bevare og restaurere med natur i Østfold.
- Samarbeide om en veileder for å ivareta naturhensyn i eiendomsutvikling og forvaltning av offentlige bygg og eiendommer.
- Videreutvikle Pilgrimsleden, Gjellestadskipet og Solbergårnet som kulturminner/- miljøer og destinasjoner.
- Systematisk kartlegging av ulykkespunkt- og strekninger på vei.
- Arbeide mot nasjonale myndigheter for å oppnå en helhetlig og forpliktende plan for å redusere vedlikeholdsetterslepet. Fokus bør være på vei - og bruvedlikehold, modernisering og klimatilpasning av infrastrukturen.
- Ta i bruk ny teknologi med sikte på å redusere og begrense den negative utviklingen i vedlikeholdsetterslepet og modernisere veinettet.

- Utarbeide et kunnskapsgrunnlag om veienes tilstand og funksjon, og arbeide for at forvaltningen av veinettet er i tråd med dette.
- Der det er hensiktsmessig eller gjennomførbart, samordne store samferdselsprosjekt som påvirker kommunenes by- og tettstedsutvikling på tvers av sektoransvar.
- Delta i relevante samarbeid om grønne energistasjoner.
- Styrke klimatilpasningsnettverket for kommunene i Østfold.
- Etablere planer for hovedsykkelnett og gåstrategier i kommunene.

I tillegg er kommunene utpekt som delansvarlige for gjennomføring av de fleste tiltakene i handlingsprogrammet.

Kommunedirektørenes vurdering:

Mange av disse kravene vurderes i utgangspunktet å være fornuftige. Samtidig er det totale bildet at planleggingsprosesser blitt betydelig mer ressurskrevende. Kommunene er i en meget utfordrende økonomisk situasjon som setter klare begrensninger for hvilke ressurser som er til rådighet for å utføre slikt arbeid. Mange av kravene er skal-krav. Dersom fylkeskommunen legger til grunn en praksis hvor det fremmes innsigelse hver gang et krav ikke er innfridd, vil kravene kunne stoppe mange planer. Dette vil kunne ha betydning for kommunenes ansvar og evne til å legge til rette for boligbygging og næringsutvikling.

For mindre kommuner som ikke opplever press på arealer, og som har begrensede ressurser, virker summen av kravene uoppnåelige. I mindre kommuner har man ikke 100%-stillinger på plan, og man sliter med å rekruttere fagfolk med riktig kompetanse. Også for store kommuner vurderes kravene å være utfordrende å få til, gitt kommunenes økonomiske situasjon.

Krav om en gjennomgang og revidering av samtlige arealplaner i en kommune i en treårsperiode er ikke realistisk. Dette er en svært ressurs- og tidkrevende oppgave.

Krav om naturkartlegging før arealer settes av til utbygging i kommuneplanens arealdel vurderes å være positivt. Det er uheldig når kunnskap om naturverdier kommer sent i prosessen som for eksempel i arbeidet med reguleringsplaner. Det er en fordel at kravet tas inn i regional plan. Da unngår man en eventuell konkurransevidring mellom kommuner. Det vil imidlertid ha en kostnad for kommunene. I dag betaler kommunene for en del naturkartlegginger, men ikke i forbindelse med utbygging-/reguleringssaker. Det er i hovedsak utbyggere/grunneiere som står for naturkartlegginger ifm. reguleringsplanarbeid. Kommunene har store økonomiske utfordringer og må prioritere hardt i budsjettene sine. Kommunedirektørene mener også at retningslinjer ikke bør vise til en konkret metodikk for kartlegging av naturtyper. Dette kan være uheldig dersom nevnte metodikk blir erstattet av en ny i planperioden.

Summen av alle utredningskrav vil kunne resultere i at det vil gå vesentlig lengere tid mellom hver revidering av kommuneplanens arealdel.

Kommunenes planer har en større arealreserve enn behovet for boliger i 12 år. Planen innebærer en vesentlig innskjerping sammenlignet med dagens situasjon. Det vil kunne ha både positive og negative konsekvenser. Planene vil i større grad gjøre at mål om fortetting og

transformasjon nås. Spesielt dersom dette kombineres med krav om økologisk eller økonomisk kompensasjon som gjør at utbygging på en del grønne arealer blir dyrere. Dersom de samme reglene gjelder for alle kommuner i Østfold, sikrer man at dette ikke gir konkurransevridninger mellom kommuner. Samtidig vil det kunne ha negative konsekvenser for Østfold sett opp mot andre fylker rundt Oslo, som ikke legger opp til de samme restriksjonene.

En del utbyggingsområder krever planlegging av store infrastrukturtiltak. Det er viktig for å avsette tilstrekkelige arealer til nødvendig infrastruktur på sikt, og ikke minst er det viktig å sikre at alle aktører som skal være med på å dra nytte av den infrastrukturen som skal bygges, er med på å betale for den. Dette krever at man planlegger store arealer under ett.

Dersom retningslinjen som begrenser arealreservene i kommuneplanen vedtas, er det viktig at det ikke går på bekostning av langsiktig planlegging av infrastruktur. Det er mer robust å legge inn større områder i planen, men for eksempel styre hvor mye som faktisk kan bygges innenfor planperioden.

Kommunedirektørene mener planen har svært høye ambisjoner om arealutviklingen, med mange retningslinjer som åpner for at tiltak i strid med regional plan stoppes. Hvordan bidrar planen til at de riktige tiltakene fremmes, når det hverken er fylkeskommunen eller kommunene som står for utbygging av boliger, næringsområder eller anlegg til kraftproduksjon?

De tiltakene som er listet opp i handlingsprogrammet er forutsatt som et samarbeid mellom fylkeskommunen, kommunene og eventuelt øvrige aktører. Det er uklart hvor mye fylkeskommunen faktisk har tenkt å ta ansvar for. Planen er ikke gjennomførbar med mindre fylkeskommunen tar mye mer ansvar selv. De kommuneovergripende tiltakene (deling av kunnskap, utvikling av metode mm.) må fylkeskommunen ta ansvar for.

Vedlegg – kart med arealtypene som omfattes av regionale planbestemmelser i alternativ b, regional plan for areal og mobilitet

Kartene på de neste sidene viser arealer som omfattes av regionale planbestemmelser i alternativ b:

- Dyrket mark
- Områder med høy eller særs høy bonitet
- Myrtyper
- Fem andre naturtyper: raviner, rikmyr og varmekjær kildeskog, åpen grunnlendt kalkmark, kalkskog, lågurt-edelløvskog

Det er utarbeidet ett kart per kommune.

Merk at noen av arealene som vises på kartene er regulert etter 21.06.2018 og omfattes derfor ikke av forbudet i foreslåtte regionale planbestemmelser.

