

Arkivsak-dok. 26/05373-5
Saksbehandler Ann-Magritt Holøs

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
24.09.2026

Sak nr.
113/26

Unntatt offentlighet ihht

Planprogram til kommuneplanens samfunnsdel 2028-2040: Kunngjøring av planarbeid og utlegg til offentlig ettersyn

Saksordførersak.

Saksordfører: Therese Thorbjørnsen

Medsaksbehandlere: Emilie Cosson-Eide, Anette Fjeld, Ane Sunniva Tvette, Anne Helen Woodruff, Torunn Helene Søland, Mikaela Nordling

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

1. Planprogram til samfunnsplan 2028-2040 - Utkast
2. Oppstartsnotat - Kommuneplanens samfunnsdel (Samfunnsplanen) 2028-2040
3. Kunnskapsgrunnlag for planstrategien 2024-2028
4. Sammendrag innspillsverksteder

Sammendrag:

Arbeidet med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel (samfunnsplanen) er igangsatt. I formannskapets møte 26. mars 2026, sak PS 38/26, ble oppstartsnotat til samfunnsplanen behandlet. Våren 2026 ble det gjennomført innspillsverksteder med kommunens folkevalgte, ungdomsrådet og med kommunens virksomhetsledere. Innspillene er samstemte rundt at hovedstrukturen i gjeldende samfunnsplan fungerer godt, men at det er behov for en justering for å møte de største utfordringene mot 2040. Sammen med kunnskapsgrunnlaget utarbeidet til Planstrategien 2024-2028, utgjør innspillene utgangspunktet for forslagene som presenteres i planprogrammet. Vedlagte utkast til planprogram beskriver formål og rammer for planarbeidet, utfordringer i Sarpsborg og forslag til innsatsområder, samt organisering, framdriftsplan og opplegg for medvirkning i den kommende planprosessen.

Kommunedirektøren foreslår et planprogram for å revidere samfunnsplanen der dagens visjon videreføres og at følgende fire satsingsområder brukes som utgangspunkt for videre planarbeid: 1) Leve, 2) Skape, 3) Delta, og 4) Framtidskommunen. Kommunedirektøren anbefaler at det varsles oppstart av planarbeidet og at planprogrammet sendes på høring og offentlig ettersyn før endelig vedtak.

Utredning:

Bakgrunn

Oppstartsnotat for revidering av samfunnsplanen ble behandlet av formannskapet den 26. mars 2026, i sak PS 38/26. Det beskrev bakgrunnen for revideringen, jf. vedlegg 2. Det er Plan- og bygningslovens § 11-1 som pålegger kommunen å ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal være et strategisk dokument og virkemiddel for kommunens utvikling, og ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Plan- og bygningslovens § 11-2 gir videre føringer for hva samfunnsplanen skal inneholde, og beskriver blant annet at samfunnsplanen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for både kommunesamfunnet og for kommunen som organisasjon.

Kort om innholdet i planprogrammet

For kommuneplaner skal det, i henhold til plan- og bygningslovens §§ 4-1 og 11-13, utarbeides og fastsettes et planprogram som ledd i varsling av planoppstart. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegg for medvirkning, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger.

Formålet med revideringen er å sørge for at Sarpsborg kommunes samfunnsplan fortsatt er et tydelig og aktuelt styringsverktøy for beslutningstakere og administrasjon. Revidert samfunnsplan skal være retningsgivende for kommunens helhetlige og langsiktige planlegging. Samfunnsplanen skal ivareta to hovedperspektiver:

- 1) Den skal angi innsatsområder og hovedmål for utviklingen av kommunesamfunnet som helhet,
- 2) Den skal gi overordnede føringer for kommunen som organisasjon, herunder prioritering, styring og tjenesteutvikling.

Planen skal bygge på internasjonale og nasjonale lover og forventninger, samt regionale og lokale planer og føringer, og være forankret i menneskerettighetskonvensjonen, barnekonvensjonen og konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Planprogrammet skal legge rammene for arbeidet med ny samfunnsplan fram mot endelig vedtak i 2028.

Utfordringsbildet mot 2040

Til grunn for planarbeidet ligger kunnskapsgrunnlaget utarbeidet til planstrategien 2024-2028. Innenfor enkelte områder er oppdatert kunnskap benyttet. Det tas sikte på at hele kunnskapsgrunnlaget oppdateres i løpet av 2027, og det vil da være det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som brukes i den videre planprosessen. Kunnskapsgrunnlaget viser at de fleste innbyggere i Sarpsborg lever gode liv, opplever god tilhørighet og har høy livskvalitet. Likevel har Sarpsborg flere utfordringer som påvirker både den enkelte innbygger og samfunnsutviklingen som helhet. Videre planarbeid skal få fram alle de gode sidene ved Sarpsborg og bygge på disse, samtidig som det er viktig å belyse de utfordringene som finnes, slik at innsatsene kan spisses og rettes dit de gjør størst nytte.

De lokale utfordringene må også sees i sammenheng med utfordringer nasjonalt og globalt. Vi lever i en mer uforutsigbar verden enn tidligere, noe som gjør at vi må ha et økt fokus på samfunnssikkerhet og behovet for beredskap. Det er ventet store endringer innen demografi, teknologi og klima, og vi må omstille oss deretter. I tillegg skal kommunens utfordringer løses innenfor et mindre økonomisk handlingsrom og med færre arbeidsressurser enn tidligere.

Innspillsverksteder

Etter vedtak av oppstartsnotatet ble det våren 2026 gjennomført innspillsverksteder med folkevalgte i formannskapet og de politiske utvalgene, med ungdomsrådet og med kommunens virksomhetsledere. Totalt har rundt 100 personer kommet med innspill til ny samfunnsplan. Opplegg for verkstedene og sammendrag av innspillene finnes i vedlegg 4. Følgende temaer gikk særlig igjen som viktige å prioritere i tiden framover:

- A. Forebygging, barn og unge.
- B. Attraktivitet og fellesskap, men med ny realisme.
- C. Arbeidsplasser og kompetanse, samarbeid og samskaping.

Sammen med kunnskapsgrunnlaget, utgjør innspillene bakgrunnen for forslagene i planprogrammet.

Satsingsområder i ny samfunnsplan

Gjeldende samfunnsplan i Sarpsborg kommune har innsatsområdene 1) Bo – det gode hjemstedet, 2) Jobbe – jobbene for fremtiden, og 3) Oppleve – opplevelser for livet. Med bakgrunn i kunnskapsgrunnlag, behandling av oppstartsnotat og påfølgende innspillsverksteder, foreslår kommunedirektøren at hovedstrukturen fra dagens samfunnsplan videreutvikles:

- 1) Satsingsområdet «bo» byttes ut med **«leve»** for å tydeligere omfatte mer enn bare bosituasjon, slik som barn og unge, oppvekst, skolegang og opplæring, bomiljøer, tilhørighet og tettstedsutvikling.
- 2) Satsingsområdet «jobbe» byttes ut med **«skape»** for å vise tydelig at Sarpsborg satser på verdiskaping, arbeidsplasser, sysselsetting, innovasjon og næringsutvikling.
- 3) Satsingsområdet «oppleve» byttes ut med **«delta»** for å inkludere forskjellige former for aktiv samfunnsdeltakelse, samarbeid med idrett, frivillighet og ulike aktiviteter.
- 4) I tillegg legges **«framtidskommunen»** til som et eget satsningsområde for å ivareta kommunens rolle som organisasjon og tjenesteutvikler, sett opp mot omstilling og endrede betingelser. Det vil være særlig viktig å drøfte muligheter for regionalt samarbeid i fremtiden.

Det foreslås dermed at følgende satsingsområder med underpunkter brukes som utgangspunkt for videre planarbeid:



Figur 1: Forslag til satsingsområder i ny samfunnsplan.

Arealstrategi mot 2050

Oppstartsnotatet til samfunnsplanen beskriver at ny samfunnsplan skal inkludere en arealstrategi som skal fungere som et bindeledd mellom hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel og arealdisponeringen i kommuneplanens arealdel. Selv om gjeldende samfunnsplan ikke har en egen arealstrategi, er det flere strategier innenfor dagens innsatsområder som er arealrelaterte. De overordnede prinsippene for lokalisering av bolig og næring i kommuneplanens arealdel 2024-2036, og temakart om langsiktig arealutvikling, kunne også inngått i en slik arealstrategi. Planstrategien 2024-2028 sier at arealstrategien bør inkludere en jordvernstrategi, samt forankre nullvekstmålet for personbiltrafikken. I

oppstartsnotat for revidering av samfunnsplanen er det også skrevet at særlig arealstrategien skal forankres i en regional kontekst for samfunnsutviklingen.

Kommunedirektøren foreslår at arbeidet med arealstrategien for Sarpsborg kommune legges opp som følger:

- 1) Beskrivelse av hovedtrekkene i dagens arealbruk og arealutvikling de siste 15 årene.
- 2) Gjennomgang av nasjonale og regionale føringer til arealplanlegging og vurdere hvilke prinsipper Sarpsborg kommune bør legge til grunn i sin arealstrategi.
- 3) Vurdere prinsippene i punkt 2 opp mot gjeldende arealpolitikk i kommunen, slik den er formulert i dagens kommuneplaner.
- 4) Vurdere prinsippene i punkt 2 opp mot Sarpsborgsamfunnets hovedutfordringer og muligheter, framtidige arealbehov samt foreløpige mål for samfunnsutviklingen i ny samfunnsplan.
- 5) Drøfte prinsippene som legges til grunn for kommunens langsiktige arealutvikling.

Sarpsborg kommunes visjon

Oppstartsnotatet sier at det tidlig i prosessen bør avgjøres om kommunens nåværende visjon «Sammen skaper vi Sarpsborg», skal videreføres, eller om revideringen skal foreslå en ny visjon for Sarpsborg kommune. En gjennomgående tilbakemelding fra innspillsverkstene har vært et ønske om å videreføre dagens visjon. Prosessen hittil har vist at dagens visjon brukes mye, og at den oppleves som samlende og framtidsrettet. Det har heller ikke kommet fram alternative forslag som i større grad uttrykker kommunens ambisjoner eller verdigrunnlag. Gjeldende visjon løfter fram et perspektiv som fortsatt er relevant og som vil bli stadig viktigere i årene framover. Utviklingen av Sarpsborg skjer ikke gjennom kommunens innsats alene, men i samspill mellom ulike aktører, deriblant innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner og regionale aktører. Planprogrammet legger derfor opp til at dagens visjon «Sammen skaper vi Sarpsborg» videreføres mot 2040.

Samfunnsplanens oppbygging

Kommunedirektøren mener at Sarpsborgs nye samfunnsplan må bygges opp slik at den fungerer som et reelt styringsverktøy for kommunens folkevalgte og administrasjon. Samfunnsplanen skal vise retning og fungere som et solid beslutningsgrunnlag for ulike valg og avklaringer. Planen må også bygges opp etter premissene som gis av kommunens plansystem, Framsikt.

For å være tydelig i prioriteringene, vurderer kommunedirektøren at samfunnsplanen dermed bør struktureres rundt få og tydelige satsingsområder fram mot 2040. Hvert satsingsområde skal følges av tilhørende hovedmål, som utformes slik at de viser Sarpsborgs ambisjoner for framtiden. Hovedmålene skal tydelig vise retning og følges opp med korte beskrivelser av hvordan målene skal oppfylles. Mer detaljerte strategier, beskrivelser og tilhørende handlinger vil komme i oppfølgende kommunedelplaner, temaplaner og handlingsprogrammer. Hvert hovedmål skal også følges av tilhørende indikatorer, slik at måloppnåelse og effekt kan måles og etterprøves, i tråd med vedtak i oppstartsnotatet.

Samfunnsplanen skal beskrive mål for det samfunnet vi ønsker oss, og for den organisasjonen kommunen vil være i framtiden. Det er disse målene kommunen skal styre etter og som folkevalgte, administrasjon og lokalsamfunn skal jobbe sammen for å nå i den kommende 12-årsperioden. Hovedmålene bør være brede nok til at kommunens øvrige delmål skal kunne kobles på, samtidig som at de er spisset nok for å gi retning. Det er en målsetning at samfunnsplanen skal være anvendelig, konkret og prioriterende.

Medvirkning

Plan- og bygningsloven stiller krav til medvirkning gjennom høring og offentlig ettersyn av planprogram og planutkast. Medvirkning sikrer deltakelse og bidrar til kjennskap og eierskap til planen. Det er viktig at Sarpsborg-samfunnet får mulighet til å engasjere seg i planarbeidet og påvirke innholdet i ny samfunnsplan, for at planen skal bli best mulig.

Medvirkning krever ressurser, og omfanget av medvirkning må ta hensyn til det. I forbindelse med behandling av oppstartsnotatet, ble det avsatt 0,3 millioner kroner til gjennomføring av medvirkningstiltak, og det ble også vedtatt at arbeidet med samfunnsplanen skal ha en bred og inkluderende medvirkningsprosess. Det vil blant annet samarbeides tett med KRED og ungdomsrådet, benyttes ulike digitale løsninger og opprettes en egen landingsside for ny samfunnsplan. Kommunedirektøren foreslår at den største medvirkningsrunden gjennomføres etter at planprogrammet er vedtatt, og under utarbeidelse av selve planutkastet. Med erfaring i tidligere medvirkningsprosesser, foreslås det i første omgang å koble seg på og være til stede på eksisterende arrangementer. En målsetning gjennom hele prosessen er at det skal være lett for innbyggere og andre å komme med innspill til ny samfunnsplan.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Revidering av kommuneplanens samfunnsdel vil i hovedsak gjennomføres innenfor ordinære driftsrammer. Arbeidet vil imidlertid kreve administrativ kapasitet. I forbindelse med oppstartsnotatet ble det satt av inntil 0,3 millioner kroner over revidert budsjett til kostnader knyttet til medvirkningstiltak, faglige utredninger, kommunikasjon og formidling. Større økonomiske konsekvenser vil i hovedsak være knyttet til oppfølging av ny samfunnsplan, ikke til selve planarbeidet. Disse vil vurderes og avklares i kommende handlings- og økonomiplaner.

Miljø:

Ny samfunnsplans konsekvenser for miljø vurderes nærmere senere i planprosessen.

Folkehelse:

Ny samfunnsplans konsekvenser for folkehelse vurderes senere i planprosessen.

Kommunedirektørens anbefaling:

1. Forslag til planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2028–2040 legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker, jf. plan- og bygningsloven §§ 4-1 og 11-13.
2. Det varsles samtidig oppstart av planarbeidet.
3. Innkomne merknader legges fram for politisk behandling sammen med revidert forslag til planprogram før endelig vedtak.