

Arkivsak-dok. 26/05373-1
Saksbehandler Ann-Magritt Holøs

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
26.03.2026

Sak nr.

Oppstartsnotat – Kommuneplanens samfunnsdel (Samfunnsplanen) 2028-2040

Saksordførersak.

Saksordfører: Therese Thorbjørnsen

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

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

Sammendrag:

I tråd med gjeldende planstrategi 2024-2028 skal prosessen med revidering av kommuneplanens samfunnsdel starte i 2026. Arbeidet med ny samfunnsplan (fortrinnsvise for perioden 2028-2040) skal resultere i et oppdatert og mer helhetlig styringsdokument. Planen skal både angi retning for samfunnsutviklingen, gi overordnede føringer for kommunen som organisasjon og inneholde en arealstrategi.

Gjeldende samfunnsplan fra 2018 har fungert godt, men mangler tydelige organisatoriske mål og oppdaterte strategier i lys av nye samfunnsutfordringer og utviklingstrekk. Sarpsborgs nye samfunnsplan foreslås å inneholde en tydelig visjon, overordnede hovedmål, prioriterte satsningsområder og en arealstrategi som styrker sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Revideringen skal bygge på føringer fra kommunens planstrategi med tilhørende kunnskapsgrunnlag, hvor blant annet beredskap, utenforskap, klima, økonomi, tjenesteproduksjon, og arealbruk er pekt ut som sentrale temaer. Ny samfunnsplan foreslås videre forankret i en regional forståelse av samfunnsutviklingen.

Kommunedirektøren foreslår at planprosessen strekker seg fra våren 2026 til forventet ferdigstilling og politisk vedtak i løpet av 2028. Det legges opp til bred medvirkning fra innbyggere, politikere, næringsliv og organisasjoner underveis.

Utredning:

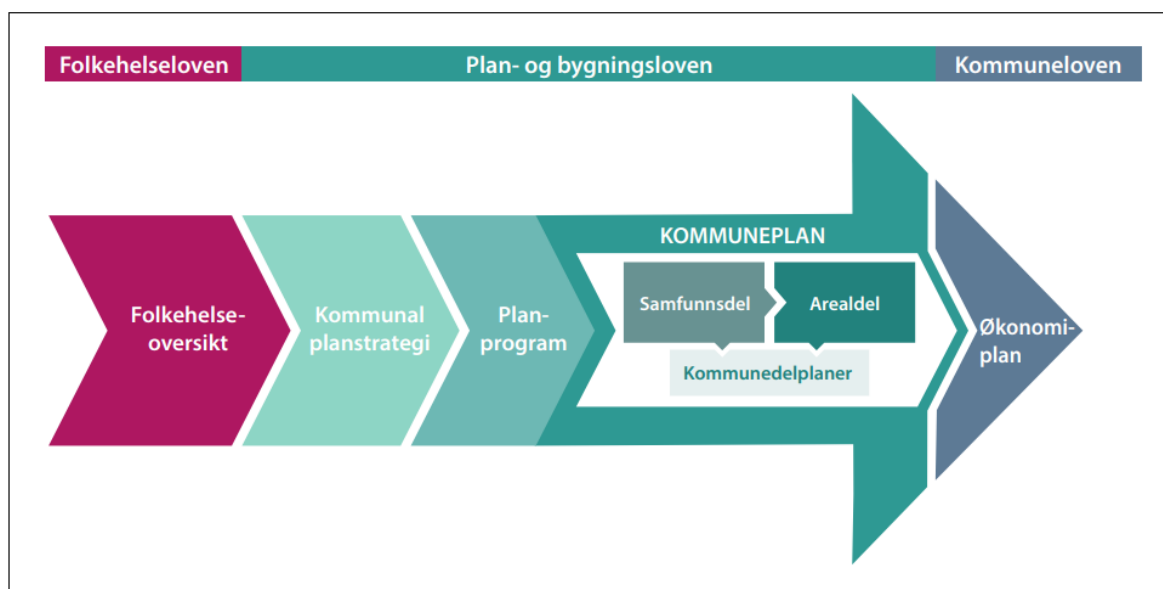
Kommuneplan og lovforankring

Plan- og bygningsloven 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. Handlingsdelen er kommunens handlingsplan og budsjett, og angir hvordan planene skal følges opp.

Kommuneplanens samfunnsdel, heretter kalt samfunnsplanen, er kommunens overordnede styringsdokument. Samfunnsplanen skal gi føringer for samfunnsutviklingen, for utvikling av kommunen som organisasjon, samt for arealdelen. Kommunal- og distriktsdepartementet anbefaler også at samfunnsplanen inneholder en langsiktig arealstrategi, som tydeliggjør sammenhengen mellom ønsket samfunnsutvikling og langsiktige arealvalg, og dermed fungerer som et strategisk bindeledd mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Videre regulerer plan- og bygningsloven både innholdet i planen og prosessen for planarbeidet.

Kommunen skal ifølge folkehelseloven ha oversikt over befolkningens helsetilstand og påvirkningsfaktorer, og denne oversikten skal danne grunnlag for planstrategien og videre planarbeid. I Sarpsborg er dette dokumentet kalt kunnskapsgrunnlaget for planstrategien. Plan- og bygningsloven gir rammene for hvordan dette skal omsettes i mål og strategier gjennom kommuneplanens samfunnsdel, mens kommuneloven forplikter kommunen til å sikre forsvarlig styring, prioritering og oppfølging gjennom økonomiplan og virksomhetsstyring.

Den røde tråden går dermed fra kunnskapsgrunnlaget, via planstrategi, til samfunnsplan og tematiske kommunedelplaner med konkrete prioriteringer, oppdrag og tiltak i økonomiplan og tjenesteutvikling. Det utarbeides egne planprogram for hver del av kommuneplanen, samt for hver kommunedelplan. Figur 1 illustrerer denne sammenhengen, og viser plasseringen av kommuneplanens samfunnsdel i det lovpålagte og overordnede planarbeidet.



Figur 1: Hentet fra NOU 2025:8; s. 34, og viser sammenhengen mellom lovpålagte prosesser og overordnet planarbeid.

Samfunnsplanen skal ivareta to hovedperspektiver:

- 1) Den skal angi mål og strategier for utviklingen av kommunesamfunnet som helhet.
- 2) Den skal gi overordnede føringer for kommunen som organisasjon, herunder prioriteringer, styring og utvikling av tjenestene.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen, og gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal følges opp i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Gjeldende samfunnsplan, Samfunnsplanen 2018-2030

Sarpsborg kommunes gjeldende samfunnsplan ble vedtatt 12. april 2018, og bygger på visjonen «Sammen skaper vi Sarpsborg». Planen har ambisjoner om vekst i befolkning, arbeidsplasser og skatteinntekt og har som overordnet mål at Sarpsborg skal være et attraktivt sted å bo, jobbe og oppleve.

Samfunnsplanen 2018-2030 tar utgangspunkt i attraktivitetsmodellen, som blant annet analyserer lokal befolkningsvekst, bosetting og næringslivvekst, og legger dermed særlig vekt på økonomisk bærekraft. Samtidig skal sosial og miljømessig bærekraft ligge til grunn for politiske beslutninger. Planen er strukturert rundt tre innsatsområder: Det gode hjemstedet, jobbene for framtiden og opplevelser for livet.

Gjennom sin samlende visjon og tydelige innsatsområder, har Sarpsborg kommunes gjeldende samfunnsplan fungert godt siden vedtak. Dette gjelder særlig vektleggingen av samarbeid, samspill og felleskap, samt at den inneholder klare resultatindikatorer for befolkningsvekst, arbeidsplasser og skatteinntang.

Samtidig har det blitt tydelig at planen på enkelte områder ikke lenger er tilstrekkelig oppdatert. Planen mangler tydelige organisatoriske føringer og har derfor begrenset funksjon som strategisk styringsverktøy for kommunen som organisasjon.

Både Sarpsborg, samfunnet og verden for øvrig har gjennomgått betydelige endringer siden planen ble vedtatt. Rask teknologisk utvikling, demografiske endringer og økt kompleksitet i kommunens samfunnsoppdrag skaper nye utfordringer og rammebetingelser som gjeldende samfunnsplan i begrenset grad tar høyde for. Samfunnsplanen vurderes derfor som moden for revisjon.

Revideringen må ta opp i seg relevante, aktuelle og framtidige utfordringer, både for kommunen som organisasjon og for kommunen som samfunn, og samtidig ivareta det regionale perspektivet. Et sentralt moment i revideringen vil være å sørge for at ny samfunnsplan fungerer godt som grunnlag for kommunens tjenester og øvrige planer.

Føringer fra planstrategien 2024-2028

Planstrategien 2024-2028 slår fast at hovedperspektivene for bærekraftig utvikling og innsatsområdene i gjeldende samfunnsplan fortsatt er relevante. Samtidig bemerker planstrategien at flere andre temaer har fått økt aktualitet siden 2018. Dette gjelder blant annet sikkerhet og beredskap, utenforskap, psykisk helse blant unge, kommunens økonomi, sekundærbosatte flyktninger, samt miljø- og klimautfordringer. Det legges også føringer for at ny samfunnsplan bør inneholde en arealstrategi som både inkluderer en jordvernstrategi og forankrer nullvekstmålet for personbiltrafikken. Planstrategien beskriver at gjeldende samfunnsplan i liten grad ivaretar plan- og bygningslovens forventninger om mål og strategier for kommunen som organisasjon. Dette bør derfor styrkes i ny samfunnsplan.

Oversikten over temaene fra planstrategien er ikke uttømmende, og det kan framkomme flere temaer som er relevante å utrede underveis i prosessen. På samme måte kan enkelte temaer fra planstrategien vurderes til å ikke lenger være relevante for revidert samfunnsplan, og dermed strykes. Temaene skal vurderes etter kriterier som relevans, påvirkbarhet, politisk prioritet og innbyggernes behov.

Innholdet i samfunnsplanen 2028-2040

Kommunedirektøren foreslår at samfunnsplanen 2028-2040 skal gi tydelige føringer for utviklingen i sarpsborgsamfunnet og for Sarpsborg kommune som organisasjon. Samfunnsplanen skal trekke opp de lange linjene for kommunens utvikling, og samtidig legge fram satsningsområder som viser hvor innsatsen skal prioriteres. Samfunnsplanen skal beskrive kommunens visjon og hovedmål, og inkludere en arealstrategi som skal fungere som et bindeledd mellom kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel.

Kommunedirektøren mener at samfunnsplanen på denne måten kan fungere som et tydelig styringsverktøy for beslutningstakere og administrasjon. Samtidig er det viktig at planen forankres i en bredere regional kontekst for samfunnsutviklingen. Dette gjelder særlig ved utforming av arealstrategien, som bør ses i sammenheng med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, transportstrømmer, næringsstruktur, samt klima- og miljøhensyn. Sarpsborg inngår i en tett integrert region, særlig med Fredrikstad, men også med øvrige kommuner i Østfold. Planarbeidet bør også ses i lys av nasjonale, regionale og lokale føringer, og belyse lokale utfordringer og prioriteringer i et regionalt perspektiv.

Kommunedirektøren mener det tidlig i prosessen må avgjøres om kommunens nåværende visjon «Sammen skaper vi Sarpsborg» skal videreføres, eller om revideringen skal foreslå en ny visjon for Sarpsborg kommune. Visjon, overordnede hovedmål og satsningsområder må være brede nok til å omfatte hele kommunen, og samtidig tydelige nok til å gi retning for utviklingen. Hovedmålene skal kunne følges opp gjennom resultatindikatorer i handlingsdelen.

Framdriftsplan 2026-2028

Kommunedirektøren anbefaler følgende framdrift for revidering av kommuneplanens samfunnsdel:

Tidsperiode	Aktivitet
Vår 2026	Politisk behandling av oppstartsnotat. Arbeid med kunnskapsgrunnlaget. Politikerverksted – hvor er vi og hvor vil vi? Sarpsborg mot 2040. Utarbeidelse av planprogram.
Høst 2026	Varsel om planoppstart. Politisk behandling av planprogram. Planprogram på høring, herunder drøfting i regionalt planforum. Medvirkning og involvering.
Vår 2027	Politisk vedtak av planprogram. Utarbeidelse av planutkast. Medvirkning og involvering.
Høst 2027	Planutkast på høring, herunder drøfting i regionalt planforum. Medvirkning.
Vår 2028	Vurdere innspill og bearbeide planutkast.
Høst 2028	Politisk vedtak av kommuneplanens samfunnsdel 2028-2040.

Etter vedtak av dette oppstartsnotatet, vil arbeidet med planprogram påbegynnes. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med tidsfrister og deltakere, medvirkningsopplegg, beskrivelse av hvilke alternativer som vil bli vurdert, samt behovet for utredninger. Forslag til planprogram skal legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker.

Medvirkning og involvering

Plan- og bygningsloven stiller krav til medvirkning gjennom høring og offentlig ettersyn av planprogram og planutkast. I tillegg foreslår kommunedirektøren at det legges opp til medvirkning fra innbyggere, næringsliv, organisasjoner og andre offentlige aktører. Mulige medvirkningsformer inkluderer åpne møter, medborgerundersøkelse, og ulike metoder for dialog med flere grupper i befolkningen. Endelig opplegg fastsettes i planprogrammet. Medvirkningen skal bidra til et godt kunnskapsgrunnlag og styrke planens legitimitet.

Kommunedirektøren mener noen temaer, spesielt arealstrategien, vil være relevante å drøfte på tvers av kommunegrensene, særlig med Fredrikstad kommune. Det legges opp til eget politisk verksted med folkevalgte i forbindelse med utarbeidelse av planprogram, for å sikre tidlig involvering og eierskap til oppstart av ny samfunnsplan.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Revidering av kommuneplanens samfunnsdel antas i hovedsak å kunne gjennomføres innenfor ordinære driftsrammer. Arbeidet vil imidlertid kreve administrativ kapasitet. Det antas at det kan oppstå 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:

Arbeidet med å revidere kommuneplanens samfunnsdel antas å ikke ha konsekvenser for miljø. Nærmere vurdering av ny samfunnsplans konsekvenser for miljø gjøres senere i planprosessen.

Folkehelse:

Arbeidet med å revidere kommuneplanens samfunnsdel antas å ikke ha konsekvenser for folkehelse. Nærmere vurdering av ny samfunnsplans konsekvenser for folkehelse gjøres senere i planprosessen.

Kommunedirektørens anbefaling:

Oppstartsnotatet legges til grunn for videre arbeid med kommuneplanens samfunnsdel 2028-2040.