

## Planprogram

# Samfunnsplanen for Halden 2016 – 2028

I 2015 er det 350 år siden Halden fikk bystatus. Dette jubileumsåret velges som ståsted for planleggingen av det framtidige Halden. Bykommunene er de som er spådd vekst i det norske samfunnet. Mennesker ønsker å bo i byer og Halden er en del av denne utviklingen.

Vi må derfor ta høyde for dagens vekst og planlegge for 45 000 innbyggere i 2040.

En slik positiv vekst forutsetter en samfunnsplan med arealdel for hele kommunen som legger opp til denne veksten..

Mot 2040 trenger Halden sannsynligvis som et minimum to nye hovedveier, to nye tuneller, 3 000 boliger, 6 - 8 barnehager, 1 ny skole, ombygging av 6 skoler, 1 sykehjem, nytt demenssenter, svømmehall (p.g.a. alder) og 3 idrettshallerflater.

I denne planperioden (2016 – 2028) kan det ut fra en forventet befolkningsvekst bli behov for opp mot 1 500 nye boliger, ombygging av 5 skoler, nytt demenssenter og 2 idrettshaller/flater. Dette basert på erfaringstall og kapasitet som foreligger i dag.

De fleste bor i sentrumsnær bebyggelse og i tettstedene Isebakke og Tistedal. Summert opp betyr dette at om lag 85 % av kommunens innbyggere bor i det en sier er tett bebyggelse

Halden er derfor i det lengste nødt til å forholde seg til den plass som vi er tildelt fra naturens Side som ikke utfordrer den rike matjorda som ligger rundt bebyggelsen.

Bolig er den aller viktigste infrastrukturen i et samfunn. Halden vekst kan ikke fortsette uten en boligpolitikk. For å huse 10 - 15 000 nye innbyggere er vi nødt til å tenke nytt og bærekraftig.

Vi er nødt til å bygge tettere og med god kvalitet dersom utviklingen skal være bærekraftig. Vi må også sørge for bolig til de som ikke kommer seg inn på boligmarkedet uten hjelp.

Grunnlaget for en positiv vekst er utvikling av nytt og eksportrettet næringsliv. Tre ting må være til stede, gründerånd, areal og kompetanse.

Halden har behov for at kompetansen dekker de nye krav som settes for en god samfunnsutvikling. Kampen om de «gode» hodene vil bli spisset i fremtiden og Halden vil være avhengig å lykkes i dette. Haldens næringsliv har stor forankring i eksportrettet industri og en ser for seg at de vil være stort behov for omstilling i planperioden for å opprettholde denne industrien.

Nøkkelen til en slik utvikling er Høgskolen i Østfold, byens forskningsmiljøer det eksisterende næringsliv og Haldens tiltrekningskraft på nye bedrifter.

For at kommunen skal virke godt må det hele knyttes sammen av et nytt og fremtidsrettet samferdselssystem basert på kollektivtransport. Byens innbyggere og næringslivet må raskt komme seg frem på nye, gode veier i nye traseer for busser, biler, tungtransport, sykler og gående. Det må også planlegges. InterCity til Halden vil åpne nye muligheter. Spesielt da Østfold har utviklet seg til å være et felles arbeidsmarked. Dette vil bli forsterket i årene som kommer. Forholdet til de andre bykommunene er viktig, da en må regne med at felles innsats er nødvendig for å sikre og forbedre Østfolds plass i nasjonal sammenheng på en rekke områder. Den negative arbeidsplassutviklingen som har vært i Østfold i en lengre periode kan kun endres ved at vi står sammen. Tilflyttingen til fylket er over nasjonal vekst og dette vil gi utfordringer hvis ikke arbeidsmarkedet utvikles tilsvarende. Halden må ta sin plass i denne utviklingen.

Samhandlingsreformen innenfor hele helsebegrepet og utvikling av velferdstilbudet til innbyggerne vil fortsatt være en av hovedutfordringene.

## **1. Innledning**

Planprogrammet skal beskrive formålet med det kommende kommuneplanarbeidet, vise hvilke tema som skal ha prioritet og hvilke utredningsbehov som kreves. I kommuneplanen skal planløsningene vises. I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, fokuseres det på bærekraftig utvikling i tillegg til følgende tema:

- Klima og energi
- By- og tettstedsutvikling
- Samferdsel og infrastruktur
- Verdiskapning og næringsutvikling
- Natur, kulturmiljø og landskap
- Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø

## **2. Planprogrammets struktur**

Forslaget til planprogram bygger på Planstrategi 2012-2015, vedtatt i kommunestyret i november 2012.

En kommuneplanprosess er svært omfattende og arbeidet må rettes inn på prioriterte revideringsområder. Kravet til konsekvensutredning for alle nye tiltak med juridisk virkning er omfattende og må ivaretas i planarbeidet.

## **3. Forarbeid**

I forkant av planstrategien ble det utarbeidet to kunnskapsgrunnlag som viser utfordringer med bakgrunn i demografiske forhold og utfordringer med hensyn til innbyggenes levekår. Disse var utarbeidet av hhv. Halden kommune og Østfold fylkeskommune. I tillegg er det utarbeidet en næringsanalyse av Stiftelsen Telemarksforskning for Østfold.

Kunnskapsgrunnlagene danner grunnlaget for de prioriterte områdene som er listet opp i planprogrammet.

Kommuneplanens samfunnsdel ble sist vedtatt juni 2010.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt med siste endringer høsten 2011.

Revidering av samfunnsdelen vil danne grunnlag for revisjon av kommuneplanens arealdel.

#### **4. Økonomiplanen er handlingsdelen**

Det sies i plan- og bygningslovens § 11-1 at økonomiplanen etter kommunelovens § 44 kan inngå i handlingsdelen til kommuneplanen. I dagens plansystem representerer økonomiplanen handlingsdelen. For ikke å ha en for omfattende planstruktur, vil økonomiplanen fremdeles være kommuneplanens handlingsdel.

#### **5. Høring - medvirkning**

Forslaget til planprogram sendes ut på høring til komiteene, berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og andre interesserte, jf. plan- og bygningslovens § 4.1.

Kravene til medvirkning i planprosesser er beskrevet i plan- og bygningslovens kapittel 5. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

Det settes inn en kunngjøring i lokalavisene og det lages et oppslag på kommunens nettsted om at høring finner sted.

Alle som ønsker å gi innspill til planprogrammet vil ha mulighet til det. I høringsperioden legges planprogrammet frem i møter for kommunens egne råd/utvalg: Ungdomsrådet, Eldrerådet, Funksjonshemmedes fellesråd og Barnerepresentanten. Det skal arrangeres en rekke åpne møter der en legger frem planutfordringene i tiden frem til kommunestyrets behandling av planprogrammet.

I høringsprosessene for kommuneplanens samfunnsdel vil det legges vekt på å skape mer-medvirkning.

Etter gjennomgang av høringsuttalelser til planprogrammet, vil kommunestyret foreta endelig vedtak. Kommuneplanen samfunnsplan skal deretter utarbeides på grunnlag av dette. Medvirkningsprosessene skal innarbeides i vedtak av planprogram.

#### **Målsetting:**

Halden kommune ønsker at de som blir berørt av kommuneplanen og/eller er brukere av tjenester som omtales i den, skal ha mulighet til å bli hørt og kunne medvirke i planprosessen.

#### **6. Fremdrift**

Tidsrammen for kommuneplanrevisjonen er satt til vel ett år etter at planprogrammets ferdigstillelse vinteren 2016.

Målsettingen er å ha samfunnsdelen ferdig til behandling ved utgangen av 2016 og utarbeidelse av arealdelen vil starte senhøstes 2016, slik at begge planene er revidert i inneværende valgperiode.

#### **7. Visjon**

Halden kommune skal målrettet arbeide for å styrke den positive utviklingen Haldensamfunnet er inne i.

Halden skal være det beste sted å være for de som bor her, næringslivet, institusjoner og de som ønsker å flytte hit for å bosette seg eller etablere næringsaktivitet."

## **8. Overbygning:**

Utjevning av sosiale forskjeller og utvikle et inkluderende samfunn er bærende element i samfunnsutviklingen som kommunen har ansvar for i tiden fremover. Tiltak eller tjenester i lokalsamfunnet skal utformes slik at de legger til rette for lik deltakelse for alle grupper i samfunnet (jfr. Lov om diskriminering).

Økt befolkningsutvikling som følge av tilflytting og fødselsoverskudd gir muligheter for utvikling av Halden og vil skape aktivitet innenfor de fleste forvaltningsområder til kommunen.

Haldens økonomiske situasjon er det plan for å finne løsning for i første del av planperioden. Dette skal danne grunnlag for utviklingen som kommer i 2. og 3. planperiode (2020 – 23, 2024 -27).

## **9. Fokusområder**

### **A. Utdanning/oppvekst**

Oppsummere hvor vi står og hvilke utfordringer/muligheter vi ser i de nærmeste årene og på lang sikt, beskrives for å legge grunnlag for satsing innenfor områdene:

- Fremtidig skole og barnehagestruktur
  - o Økt tilflytting og fødselsoverskudd vil medføre behov om økt kapasitet i skoler og behov for flere barnehager. Bosettingsmønsteret kan også medføre endringer mellom de ulike skolekretsene og behov for nye opptaksområder.
- Resultatforbedringer i grunnskolen (Nasjonale prøver/utvikling)
  - o Halden har lavere snitt enn sammenlignbare kommuner. Det er en målsetting om at snittet skal heves. Planen skal skissere mulige handlingsområder.
- Større andel gjennom 13-årig skoleløp
  - o Andelen unge som gjennomfører bestått videregående skole er i dag for lavt og bør økes for å nå overordnede mål på kunnskap. Enten det gjelder yrkesfag eller de teoretiske fagene,
- Større andel unge i Halden som fullfører høyskoleutdanning
  - o For å nå målene for kunnskapsheving i samfunnet er det viktig å øke andelen som tar høyere utdanning på høyskole og universitetsnivå.
- Utvikling av HIØ og videregående skole
  - o Planarbeidet skal søke metoder for at samhandlingen mellom grunnskole, videregående skole og høgskolen kan

utvikles, slik at målene om økt andel som tar høyskoleutdanning blir innfridd.

- Helsefremmende skoler og barnehager
  - o Helseutfordringene i skoler og barnehager gir utfordringer for læring og utvikling av ungene. Fokus på denne sammenhengen for læringsmiljøer skal tas hensyn til i planleggingen.

Det vil være behov for å utrede dagens situasjon på kunnskapsnivå i grunnskolen og bruke dette som aktive måleverktøy for å se endring i tiltak som iverksettes.

## B. Økt omstilling i arbeidslivet og økt antall arbeidsplasser

Det er behov for å beskrive dagens arbeidsmarked og hvor bærekraftig det er, samt se på en videre utvikling av bærekraftig arbeidsmarked. Denne beskrivelsen baseres på NAVs analysearbeid og forventning om fremtidens arbeidsmarked, samt analyser på Østfolds arbeidsmarked (Telemarkforsknings analysearbeid).

- Fokus på sysselsetting og etablering – skape grunnlag for en offensiv næringsutvikling og vekst i kommunen.
  - o Halden har en underetablering av nye arbeidsplasser. Strategier og tiltak for å endre dette skisseres i planarbeidet.
- Sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet – hvordan møter vi utfordringene – forventede endringer/omstilling
  - o Økt innvandring, lavt utdanningsnivå og reduksjon innenfor antall arbeidsplasser med lavere/middels kompetansebehov vil skape utfordringer. Strategier for å motvirke denne utviklingen må etableres. Planen tar mål av seg å skape strategier for endring.
- Innovasjonsarbeid gjennom etablerte klynger – nye klynger?
  - o Kunnskap som er i Halden på å bruke klynge som virkemiddel i etablering og utvikling av arbeidslivet videreutvikles. Strategier utformes i planarbeidet.
- Suksessbedrifter – bruke deres kunnskap som forbilder
  - o Hvordan skal en nyttiggjøre seg av det som allerede er positivt i omstillingsarbeid innenfor andre områder.
- NCE
  - o Haldens satsing på NCE evalueres og vurderes i det videre næringsarbeidet.
- Naturbaserte næringer
  - o Halden har stort innslag av naturbaserte næringer. Utvikling og videre satsing på disse kan gi en bedre bærekraftig næringsutvikling. Planarbeidet skal vurdere videre satsing og hvordan.

## C. Byen det er godt å bo i - levekår og mangfold

Beskrive hvor Haldensamfunnet står og hvilke utfordringer/muligheter ser vi i de nærmeste årene og på lang sikt.

- Aktivitetsbyen ved Grensen
  - o Aktivitet og kultur som motorer i utviklingen av aktivitetsbyen. Kultur- og idrettslivet står sterkt. Hvordan kan dette utvikles slik at aktivitetsbyen styrkes.
- Sentrum som nerve for liv
  - o Sentrumsutvikling ved økt bo, nærings og fritidsattraktivitet er et prioritert område. Hvordan kan dette utnyttes som et gode for hele kommunen.
- Frisk befolkning – Folkehelseprofilens utfordringer
  - o Prioritere de viktigste utfordringene og se på tiltak for å endre disse positivt.
- Trygt lokalsamfunn / lokalsamfunnet for alle
  - o Det er behov for å planlegge samfunnsutviklingen som følge av vekst, slik at den tryggheten som oppleves ikke endres og at en samtidig er et samfunn for alle, sosialt og etnisk.
  - o Det må planlegges hvordan Halden skal oppfylle sin del av regjeringens mål om universelt utformet samfunn 2025.
- Utfordringer som følge av demografiske endringer.
  - o En økende eldre befolkning og større andel som flytter internt eller til og fra kommunen, vil utfordre en rekke kommunale tjenester. Dette vil gjelde barnehager, skole og eldreomsorgen. En må regne med endringer i boligbehovet og tilpasning til dette. I planarbeidet vil en se på de største endringene og virkningene av disse, og hvordan de bør håndteres i planperioden.
- Demensomsorgen
  - o Eldre levealder vil statistisk medføre behov for økt demensomsorg. Tilrettelegging for dette vil være en hovedoppgave allerede tidlig i første planperiode.
- Samarbeid med frivillig sektor
  - o Frivillig sektor vil være viktig for utvikling av Haldensamfunnet og må stå sentralt i de strategiene som velges. Dette vil forde nye samarbeidsformer og ansvarsfordeling.
- Integrering og bosetting av nye landsmenn/flyktninger
  - o Arbeidsinnvandring og flyktningsituasjonen i Europa vil medføre at Halden må ta sin andel av dette. Erfaringer viser og at Østfold er attraktivt for sekundærttilflytting. Dette må planen ta høyde for.
- Samhandlingsreformens videreføring
  - o Hvordan håndtere rus og psykiatriutfordringer som følge av samhandlingsreformen?
    - Primærkommunenenes ansvar vil øke og det må etableres tiltak for denne gruppen i tråd med de strategier som ligger samhandlingsreformen.

- Vurdere kommunale utfordringer ved at kompensasjon for samhandlingsreformen blir en del av kommunens rammetilskuddsordning.
- Vurdere reformens virkning på spesialisthelsetjenestens organisering, sett i sammenheng med kommunereformens føringer.
- IKT og velferdsteknologi innen omsorg
  - For å kunne opprettholde de tjenester og den trygghet som ligger i dagens omsorgstjenester, vil kommunen som følge av en digital utvikling få nye måter å løse omsorgen på. Dette vil stå sentralt i en ny omsorgsmodell. Planen må vurdere strategivalg for dette.

Befolkningsframskriving og behovsvurderinger vil stå sentralt i beskrivelse av omfang av kommunale tjenester. Også for å kunne forutsi hvilke planperioder behovene kommer i. Bedre befolkningsdata på demografi og kretsnivå vil utarbeides i perioden med planutarbeidelse.

## D. Infrastruktur

Beskrivelse av dagens situasjon samt peke på trendutvikling.

- Naturlige kommunikasjonslinjer – hvor er de og hvordan få de til?
  - Næringsplanen peker på behovene for bedre tilgjengelighet og økende trafikkvekst på RV 21.
- Regional transportplan
  - Trafikkvekst og infrastruktur skal vurderes i forhold til de innspill som skal gis til regional transportplan både i forhold til landveis og sjøveis trafikk. Tiltak danner grunnlag for kommuneplanens arealdel.
- Kollektivutfordringer
  - InterCity – Jernbanens muligheter
  - Kollektivterm – forbindelse til HIØ og næringsområder nye utfordringer?
  - Parkeringsarealer ved kollektivknutepunkter
  - Kollektivtilbud - Sykehuset Østfold (Kalnes) /Videregående skole som følge av skolestruktur/arbeidsmarkedsregion.
- It/bredbånd struktur og kapasitet på infrastrukturen (nett o.l.)
  - Med økt digitalisering og bruk av digitale tjenester vil en få behov for ny evt. endret infrastruktur. Hvordan skal dette håndteres?

Trafikkvekst og nasjonale tiltak for miljøbasert utvikling kartlegges i planfasen.

## E. Miljøperspektiver / bærekraftig utvikling

Endret klima har gitt økt ansvar for tilrettelegging for miljøtiltak. Plan og bygningsloven, forurensningsloven og en rekke forskrifter har blitt strammet inn. Dette medfører at en må se på en del områder som er utfordrende i Halden.

- Luftkvalitet, forurensning og støy i tettbebygde områder
  - o Økt trafikk og stor andel industri er utfordrende. Målinger og beregninger viser at vi må ta hensyn til dette i planleggingen. Tiltak må skisseres for planperiodene.
- Revidering av hovedplan for VA
  - o Hvilke miljømål er forutsetninger som må tas hensyn til i fremtidig og eksisterende VA anlegg.
- Skredsikring og analyse av risiko.
  - o Tre hendelser i nær fortid viser at Halden er utsatt og det må tas hensyn til dette i plan.

Behov for mer detaljert skredkartlegging og luftkarlegging vurderes i planfasen.

## F. Regionsutfordringer

Staten har pålagt kommunene å utrede og komme med tiltak i samarbeid med kommune- og regionreformen. Hovedtrekkene fra dette arbeidet innarbeides og vurderes i samfunnsplanen

- Kommunereform. Halden kommunes utredning
- Samarbeidsområder/avtaler med Aremark
- Samarbeid med Sverige – spesielt Strømstad

### 10. Beredskap og samfunnsikkerhet

De siste årene har vist at klimarelaterte skader er en ny og økende utfordring for samfunnet, blant annet for infrastrukturen, men også for liv og helse. Store, konsentrerte nedbørmengder forårsaker skader på arealer, veier, jernbaner, broer og bygninger. Vann- og avløpsnett blir sprengt. Ekstremværet utgjør også en risiko for sikkerheten med tanke på flom, ras og skred.

Videre er menneskeskapte hendelser en økende utfordring for lokalsamfunn. Behovet for beredskapsplaner og øvelser er økende. Planprosessen skal foreta en vurdering av behov.

### 11. Samfunnsdelens arealrelevans.

Målsettinger om ønsket samfunnsutvikling som tas opp i kommuneplanens samfunnsdel vil påvirke hvordan vi skal forvalte kommunen arealer. Samfunnsdelen skal belyse dette og gi overordna føringer for hvilken arealstrategi som skal legges til grunn ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel.

### 12. Organisering

#### Politisk

Det oppnevnes en egen styringsgruppe for planarbeidet. Mandatet klargjøres ved vedtak av planprogram.

Styringsgruppen rapporterer til formannskapet som kommunens planutvalg.

#### Administrativt

Rådmannens Ledergruppe (RLG) er administrativ styringsgruppe for arbeidet. Planutforming er lagt til avdeling for samfunnsutvikling. Denne rapporterer til rådmannen ved RLG. Rådmannen er ansvarlig for samordning mellom politisk og administrativt nivå.



Avdeling for samfunnsutvikling trekker kommunens planforum med inn i arbeidet.